

**UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO**



**A PRODUÇÃO E GESTÃO DE INFORMAÇÕES NA  
INVESTIGAÇÃO E PERSEGUIÇÃO CRIMINAL AO  
FINANCIAMENTO DO TERRORISMO**

**Nelson Celestino Teixeira da Silva**

Dissertação conducente ao grau de Mestre  
em  
CIÊNCIAS JURÍDICO-FORENSES

**Orientação:** Prof.<sup>a</sup> Doutora Carlota Júlia Seabra Pizarro de Almeida

**2016**

*À minha família,  
Em especial ao meu filho Nelson Gonçalo.*

*“Adivinhar perigos e evitallos”*  
*Luís Vaz de Camões (1981), Canto VIII.*

*“Tudo o que o homem não conhece não existe para ele.*  
*Por isso o mundo tem, para cada um, o tamanho que abrange o seu conhecimento.”*

*Carlos Bernardo González Pecotche (1901-1963).*  
*Filósofo, pedagogo, escritor. Argentino.*

## RESUMO

Os desafios trazidos, de uma forma geral, pela globalização tecnológica e pela sociedade de risco, marcam a emergência de um “novo terrorismo”, que é ilustrativo de uma ameaça transnacional, heterogênea e imprevisível e impulsionaram os Estados a trilhar caminhos em busca da eficácia. A segurança surge, assim, como condição necessária, levando os Estados a alterar a sua arquitetura concetual no paradigma da segurança em geral e, por extensão, também no da atuação policial, mormente em sede de investigação criminal.

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, reiterados na Europa, dá-se início a um novo rumo legislativo de prioridade no combate ao terrorismo, considerando-se que a luta contra o financiamento do terrorismo constitui vertente decisiva nesse combate.

Desde então, o sentido e a lógica dos novos instrumentos processuais promoveram a produção e partilha de informações, entre a sociedade civil, Serviços de Inteligência e Forças e Serviços de Segurança a nível nacional e internacional, como um dos principais mecanismos, para garantir uma maior eficácia na investigação e perseguição criminal do financiamento do terrorismo e do crime organizado, em geral. O próprio conceito de investigação criminal transformou-se, e o seu novo paradigma, assente sobretudo, nas componentes de inteligência criminal, na cooperação e na cientificidade multidisciplinar, tem por objeto conhecer o ato criminoso em tempo real e, se possível, antever o futuro.

Agora, o dogma republicano-democrático da separação radical entre segurança interna e externa, e os conceitos de Estado preventivo e de arquitetura de segurança, estão a ser profundamente reestruturados e têm que se coadunar com os princípios estruturantes jurídico-constitucionais do Estado de Direito.

Apesar de tornar mais forte a posição dos Estados, na sua função executiva, de segurança e de prevenção criminal, uma redefinição do “direito penal do inimigo”, nomeadamente, no que diz respeito à “criminalização antecipada”, implica também uma fragilização do Sistema de Justiça, na sua atividade de salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Crime organizado; Terrorismo; Financiamento do Terrorismo; Inteligência Criminal; Investigação Criminal.

## **ABSTRACT**

In general, the challenges brought by technological globalisation and a risk-society, mark the advent of a 'new terrorism' which portrays a transnational, heterogeneous and unpredictable threat. The challenges have urged States to follow paths in search of efficiency. Security arises as a necessary condition, leading States to change their conceptual structure in the general security paradigm, and by extension, also in police action, especially in criminal investigation.

After the 9/11 terrorist attack and other attacks that occurred in Europe, a new legislative direction was prioritised in order to fight terrorism. It was considered that the fight against terrorism financing would constitute a decisive aspect in this battle.

Since then, the sense and logic of the new procedural instruments promoted the production and sharing of information between the civil society, the Intelligence Services and the Security Forces and Services on both national and international levels as one of the main mechanisms to ensure higher efficiency in criminal investigation and persecution of terrorist financing and organised crime in general. The concept of criminal investigation has itself mutated and its new paradigm bases itself on the component of criminal intelligence, cooperation and multidisciplinary science, engaging itself in knowing criminal act in real time, and if possible, pre-empting the future.

Now the republican-democratic dogma of radical separation between internal and external security and the concepts of a preventive State and of security architecture are being deeply restructured and have to tie together with the legal and constitutional structuring principles of the State of Law.

Although it empowers the States' position in its executive function of security and criminal prevention, a redefinition of 'Criminal Law of the Enemy' particularly with regard to 'early criminalisation', also implies a weakening of the justice system, in its activity of safekeeping of fundamental civil rights.

**Key words:** Organised crime; Terrorism; Terrorism Financing; Criminal Intelligence; Criminal Investigation.

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AMN</b>	Autoridade Marítima Nacional
<b>Art.</b>	Artigo
<b>Al.</b>	Alínea
<b>BC</b>	Branqueamento de capitais
<b>CIA</b>	<i>Central Intelligence Agency</i>
<b>CP</b>	Código Penal
<b>CPP</b>	Código de Processo Penal
<b>D.C.</b>	Depois de Cristo
<b>DCIAP</b>	Departamento Central de Investigação e Ação Penal
<b>EMP</b>	Estatuto do Ministério Público
<b>FARC</b>	Forças Armadas Revolucionárias Colombianas
<b>FT</b>	Financiamento do terrorismo
<b>FSS</b>	Forças e Serviços de Segurança
<b>GAFI</b>	Grupo de Ação Financeira em inglês designado por <i>Finacial Action Task Force on Money Laundering</i> (FATF)
<b>GCS</b>	Gabinete Coordenador de Segurança
<b>GNI</b>	Gabinete Nacional da Interpol
<b>GNR</b>	Guarda Nacional Republicana
<b>JIC</b>	Juiz de Instrução Criminal
<b>LCT</b>	Lei de Combate ao Terrorismo
<b>LOIC</b>	Lei de Organização da Investigação Criminal
<b>LOPJ</b>	Lei de Organização da Polícia Judiciária
<b>LQSIRP</b>	Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa
<b>LSI</b>	Lei de Segurança Interna
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>N.º</b>	Número
<b>OPC</b>	Órgãos de Polícia Criminal
<b>PGR</b>	Procuradoria Geral da República
<b>PJ</b>	Polícia Judiciária
<b>PKK</b>	Partido dos Trabalhadores do Curdistão
<b>PSP</b>	Polícia de Segurança Pública

<b>SAA</b>	Sistema de Autoridade Aeronáutica
<b>SDN</b>	Sistema de Defesa Nacional
<b>SEF</b>	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
<b>SGSSI</b>	Secretário-Geral de Segurança Interna
<b>SIC</b>	Sistema de Investigação Criminal
<b>SIED</b>	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
<b>SIRP</b>	Sistema de Informações da República Portuguesa
<b>SIS</b>	Serviço de Informações de Segurança
<b>SJ</b>	Sistema de justiça
<b>SSI</b>	Sistema de Segurança Interna
<b>TFUE</b>	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
<b>UCAT</b>	Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo
<b>UCI</b>	Unidade de Cooperação Internacional
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UIF</b>	Unidade de Informação Financeira em inglês designado por <i>Financial Intelligence Unit</i> (FIU)
<b>UIIC</b>	Unidade de Informação e Investigação Criminal
<b>UNCT</b>	Unidade Nacional de Contra-Terrorismo
<b>UNE</b>	Unidade Nacional Europol

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ENQUADRAMENTO GERAL. O TERRORISMO E O CRIME ORGANIZADO .....</b>	<b>4</b>
1.1. A Criminalidade Organizada Transnacional. Conceito, Evolução e Tendências ....	4
1.2. O Terrorismo como Forma de Crime Organizado.....	7
1.3. O Terrorismo Internacional. Caracterização da Atual Ameaça Terrorista.....	12
1.4. O Crime Organizado no Ordenamento Jurídico Português .....	13
1.5. Um Novo Paradigma Societário. Uma Sociedade de Risco .....	16
<b>2. O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO .....</b>	<b>20</b>
2.1. Sobre o Financiamento do Terrorismo. Contextualização .....	20
2.2. As Infrações Relativas ao Financiamento do Terrorismo. Enquadramento Legal, Evolução e Tendências .....	22
2.3. Regime Repressivo do Financiamento do Terrorismo .....	28
<b>3. VIAS PRINCIPAIS DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO .....</b>	<b>31</b>
3.1. Meios De Financiamento Do Terrorismo.....	32
3.1.1. Estado Patrocinador .....	32
3.1.2. Narcotráfico .....	34
3.1.3. Tráfico de Seres Humanos e Smuggling .....	35
3.1.4. Doações e Extorsões .....	36
3.1.5. Organizações Sem Fins Lucrativos .....	37
3.1.6. O Contrabando e o Descaminho.....	40
3.1.7. A Contrafação de Produtos e de Documentos e Crimes Financeiros.....	41
3.1.8. Empresas de Fachada.....	42
3.1.9. Os Sequestros.....	43
3.1.10. Cibercrime.....	44
3.2. Formas de Ocultação de Fundos.....	45
3.2.1. O Branqueamento de Capitais .....	45
3.2.2. O Enquadramento Legal das Infrações do Branqueamento de Capitais .....	47
3.3. Remessa de Fundos.....	50
3.3.1. Sistemas Alternativos de Remessa de Fundos.....	51
3.3.2. Transportes de Numerário (Cash Courriers).....	54
<b>4. A PARTILHA DE INFORMAÇÕES E COOPERAÇÃO NO COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO .....</b>	<b>56</b>



4.1. A Cooperação Internacional .....	56
4.1.1. A Cooperação Policial .....	58
4.1.2. A Cooperação Judiciária em Matéria Penal .....	59
4.2. Cooperação Nacional: Segurança, Justiça, Defesa e Informações .....	60
4.3. Importância da Partilha de Informações e Prevenção Criminal na Operacionalização do Combate ao Financiamento do Terrorismo .....	63
<b>5. A INVESTIGAÇÃO E PERSEGUIÇÃO CRIMINAL DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO.....</b>	<b>66</b>
5.1. Investigação Criminal. Conceito.....	66
5.2. Competência de investigação: A Polícia Judiciária e a Unidade Nacional Contra-Terrorismo .....	68
5.3. Mecanismos de Prevenção e de Detecção.....	70
5.3.1. O Regime de Combate ao Financiamento do Terrorismo através da Lei 25/2008 .....	70
A) Os Sujeitos de Deveres .....	72
B) Uma abordagem Baseada no Risco.....	73
5.3.2. O Papel da UIF.....	74
5.4. A investigação criminal proactiva: métodos e técnicas de investigação criminal.....	77
5.5. A Adoção de Regimes Probatórios Especiais .....	78
5.6. O Ministério Público. Em especial o papel do DCIAP .....	81
5.7. Um Novo Paradigma de Investigação Criminal. Análise Conclusiva .....	83
<b>6. IMPACTO E CONSEQUÊNCIAS EM TERMOS PROCESSUAIS .....</b>	<b>85</b>
6.1. Limites aos Meios de Obtenção de Prova .....	87
6.2. Competência para Prevenção Criminal .....	88
6.3. Competência Cautelar .....	90
6.4. Prevenção, Repressão, Estado de Direito e o Perigo das Contaminações .....	93
6.5. Criminalização Antecipada e Direitos Fundamentais .....	94
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>98</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>102</b>

## INTRODUÇÃO

A emergência de um novo tipo de terrorismo global, na atual sociedade, trazido, de uma forma geral, pela globalização tecnológica, tem levado os Estados a trilhar caminhos em busca da eficácia. Esta eficácia, por sua vez, tem-se materializado, com base num esforço de convergência na harmonização legislativa, na adoção de políticas criminais globais e na agilização da cooperação policial e judicial em matéria penal, mas, sobretudo, num esforço multilateral de partilha de informação entre Serviços de Inteligência e Forças e Serviços de Segurança, a nível nacional e internacional.

Numa altura em que o terrorismo internacional emerge e atinge a Europa, as soluções políticas e jurídicas são repetidamente focadas no sentido de combater o financiamento do terrorismo como forma de desarticular e dismantelar as organizações terroristas.

O citado enquadramento justifica a atualidade da temática eleita para a presente dissertação, que terá por objeto a produção e gestão de informações na investigação criminal ao nível do crime de financiamento do terrorismo.

Assim, como objetivo global, iremos procurar determinar o papel da Polícia Judiciária na prevenção, investigação e gestão de informações, associada a esta tipificação criminal, que foi recentemente introduzida, no nosso ordenamento jurídico. Como sustentação a esta questão, será necessário determinar: (i) que transformação sofreu o nosso ordenamento jurídico com a introdução do tipo legal de financiamento do terrorismo; (ii) qual a importância da produção de informações para a investigação criminal; (iii) será compatível com o nosso ordenamento jurídico a partilha de informações (policiais e criminais) entre Forças e Serviços de Segurança e Serviços de Inteligência (nacionais e estrangeiras); (iv) em que medida poderão essas informações ser usadas/valoradas no âmbito ou para fins do processo penal; (v) impactos e consequências a nível processual e constitucional.

Relativamente à metodologia, foi utilizada a análise jurídica e criminológica. Para tanto, procedemos à recolha, análise, processamento e integração de dados e informações resultantes de fontes (sobretudo primárias), nomeadamente, artigos periódicos científicos, livros temáticos, dissertações, teses, legislação, acórdãos, doutrina jurídica e relatórios de entidades competentes, no combate a estes fenómenos (relatórios emitidos pelo GAFI, Grupo Egmont, Interpol e Europol); de

recolha de dados e informações resultantes de pesquisa em fontes eletrônicas, bem como informação resultante da assistência em conferências e colóquios que estejam diretamente relacionadas com a temática a analisar.

A presente dissertação está estruturada de acordo com a seguinte linha de investigação:

A “secção 1”, tem por objetivo fazer um enquadramento geral da temática a tratar. Nesse seguimento, iremos conhecer o fenómeno do crime organizado e do terrorismo e a influência que marca a atual sociedade de risco, tanto na expansão desse fenómeno como na evolução do atual quadro político-criminal e jurídico. Para tal, serão desenvolvidos conceitos como os de Crime Organizado, Terrorismo, Globalização e Sociedade de Risco.

Na “secção 2”, propomo-nos a conhecer e enquadrar a evolução do fenómeno do financiamento do terrorismo do ponto de vista da ciência criminal e do Direito. Nesse sentido, será feito um enquadramento legislativo a nível internacional, da União Europeia e nacional, sua evolução e tendências, com particular destaque para as recentes alterações legislativas que visaram sobretudo um reforço do combate ao financiamento do terrorismo, tendo em conta a recente autonomização do seu tipo legal no nosso ordenamento jurídico.

Na “secção 3”, será desenvolvido um estudo das principais vias de financiamento de terrorismo, nomeadamente, pela seleção de um conjunto de áreas com exemplos práticos desse processo. Deste modo, iremos descrever, em primeiro lugar, os principais meios de financiamento do terrorismo (estados patrocinadores; o narcotráfico; o tráfico de seres humanos e *Smuggling*; as doações e extorsões; as organizações sem fins lucrativos; o contrabando e o descaminho; a contrafação de produtos e de documentos e crimes financeiros; as empresas de fachada; os sequestros; e o cibercrime), que poderão consistir em atividades lícitas ou ilícitas de obtenção de recursos. De seguida, iremos conhecer os mecanismos de manipulação desses proventos, os quais consistem em técnicas de branqueamento sofisticadas. E, por fim, como é que esses proventos são remetidos para outros países, sem que sejam detetados, com destaque para as temáticas dos sistemas alternativos de remessa de fundos e dos transportes de numerário (*Cash Courriers*).

A “secção 4” terá como objetivo conhecer a importância da partilha de informação e da prevenção criminal, na operacionalização do combate ao

financiamento do terrorismo. Nesse sentido, serão desenvolvidos temas relacionados com a cooperação ao nível nacional e internacional, nas quais se inclui o papel das diferentes entidades e organismos no combate ao terrorismo.

Na “secção 5”, iremos discorrer sobre a temática da investigação e perseguição criminal do financiamento do terrorismo, nomeadamente: conceito, como se deteta, como se luta contra este fenómeno, competência de investigação e articulação das polícias com as entidades judiciais. O objetivo será o de saber que papel desempenham as informações (inteligência), na investigação criminal.

Para finalizar, será feita uma análise constitucional do problema levantado e das respostas encontradas. Para tal, e, determinada a importância da gestão de informações e da sua relevância para a investigação criminal, importará desenvolver na “secção 6”, qual o impacto e consequências ao nível processual e constitucional.

## 1. ENQUADRAMENTO GERAL. O TERRORISMO E O CRIME ORGANIZADO

### 1.1. A Criminalidade Organizada Transnacional. Conceito, Evolução e Tendências

O crime organizado é um fenómeno que tem acompanhado o homem ao longo da sua evolução, mudando a sua forma de atuar e adaptado a sua estrutura e as suas atividades aos tempos hodiernos. Tal evolução tem-se refletido no aumento do grau de violência e num crescente número de mercados afetados. As consequências são económicas, sociais e políticas.

A constituição de poder económico paralelo ou independente origina o desenvolvimento de organizações paralelas com poder. Por sua vez, a degradação e corrosão do poder do Estado favorecem a constituição de poderes ilegítimos com potencial subversivo. É por esta via que surgem os denominados Estados frágeis ou falhados. Os grupos criminosos dotados de poder económico substituem-se assim às funções do Estado.

Fatores tais como, o fim da guerra fria, a globalização, aliada à evolução política, económica, social e tecnológica, e a simbiose entre a criminalidade organizada (*stricto sensu*) e o terrorismo, proporcionaram o ambiente ideal para estes grupos atuarem além-fronteiras, explorando, em proveito próprio, os mecanismos de cooperação económica, financeira e política entre os Estados, e ao mesmo tempo, as diferenças entre os sistemas legais e suas lacunas<sup>1</sup>.

A criminalidade organizada é um fenómeno que, fora do quadro-jurídico legal, não reúne consenso quanto à sua definição e delimitação. Desde logo porque é um fenómeno clandestino, cujo alcance e limites não são verdadeiramente conhecidos<sup>2</sup> e, por outro lado, pela multiplicidade e atipicidade de características por se tratarem de fenómenos descontínuos e irregulares. No entanto, os seus objetivos imediatos são sempre os mesmos e os métodos de funcionamento das respetivas estruturas variam historicamente, no tempo e no espaço<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> FERNANDES, Luís Miguel Fiães - *Terrorismo : dependência e simbiose com a criminalidade organizada transnacional*. Coimbra: Politeia. Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, a.1n.1 (Jan.-Jun.2004). p. 15 a 16.

<sup>2</sup> Idem, Ibidem, p. 16.

<sup>3</sup> BRAZ, José, - *Investigação Criminal: a Organização, o Método e a Prova: Os Desafios de uma Nova Criminalidade*. Pref. António Lourenço Martins. 3ª ed.. Coimbra : Almedina, 2013. p. 293.

Na procura de uma harmonização conceitual e legislativa, esta matéria tem sido amplamente discutida no seio das Nações Unidas e do Conselho da Europa.

No patamar internacional, a Convenção Contra a Criminalidade Organizada Transnacional, adotada pela Assembleia Geral, de 15 de novembro de 2000, constitui o principal instrumento de combate ao crime organizado<sup>4</sup> e, no seu artigo 2.º, define grupo criminoso organizado, como sendo *“um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo durante um período de tempo e atuando concertadamente com a finalidade de cometer um ou mais crimes graves ou infrações estabelecidas na presente convenção com o objetivo de obter, direta ou indiretamente um benefício económico ou outro benefício material”*. Nos termos da al. b) do mesmo artigo, “crime grave” designa *“um ato que constitui uma infração punível com pena privativa da liberdade, cuja duração máxima seja, pelo menos, quatro anos ou uma pena mais grave”* e “grupo estruturado” designa *“um grupo que foi constituído com o propósito de cometer imediatamente uma infração e que não tem necessariamente funções definidas para os seus membros, uma continuidade da sua composição ou uma estrutura elaborada”*.

A nível da União Europeia, a Ação Comum, de 21 de Dezembro de 1998, adotada pelo Conselho da União Europeia com base no artigo K3 do Tratado da União Europeia, relativa à criação do tipo de crime da participação em organização criminosa, no seu art. 1.º, definiu *“organização criminosa”* como sendo *“a associação de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada, tendo em vista cometer infrações puníveis com pena privativa da liberdade cuja duração máxima seja de, pelo menos, quatro anos, ou com pena mais grave, quer essas infrações constituam um fim em si mesmas, quer um meio de obter benefícios materiais, e se for caso disso, de influenciar indevidamente a atuação das autoridades públicas”*.

Verifica-se então, a ausência de uma definição comum de criminalidade organizada. A coexistência de várias interpretações foi alvo de discussão no decurso da 2ª ronda de avaliações mútuas, resultando uma Recomendação especial<sup>5</sup> que considerou ser necessário um conhecimento sólido desse fenómeno, devendo ser

---

<sup>4</sup> Outro importante instrumento aprovado pela Assembleia Geral foi a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 30 de Outubro de 2003, que não está ratificada pelo Estado Português.

<sup>5</sup> Conselho da União Europeia - Relatório final sobre a segunda ronda de avaliações na Execução da Lei e seu Papel na Luta contra o Tráfico de Drogas, n.º 9615/2/03 REV 2 CRIMORG 43 de 22 de setembro de 2003. [Consult. em 28 Nov. 2015]. Disponível em [WWW:URL:http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/dynadoc/out/jai/pt/st009615\\_3\\_03rev3pt.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/dynadoc/out/jai/pt/st009615_3_03rev3pt.pdf)

envidados esforços para uma definição harmonizada, ou o mais completa possível, que favoreça a compatibilidade e a unidade de ação, devendo a Europol, os Estados-Membros e outros organismos da UE adotar como norma a definição adotada pelas Nações Unidas.

Alguns autores procuram uma definição de criminalidade organizada por contraposição à definição de criminalidade comum ou de massas<sup>6</sup>. No entanto, qualquer esforço de concetualização deve levar em conta fatores, que tornam o fenómeno flexível, como sejam: (i) a globalização e a evolução tecnológica; (ii) a atomização (dando lugar a pequenas células e a estruturação em rede) e a diversificação de atividades ilícitas prosseguidas enquanto tendências das atuais organizações criminosas e; (iii) a abertura de novos mercados e a corrupção dos poderes públicos e das autoridades.<sup>7</sup>

O conceito de criminalidade organizada não se traduz no plano da dogmática penal a um concreto tipo de ilícito, desde logo pela impossibilidade de definição de um bem jurídico comum. Alguns autores<sup>8</sup> consideram que a criminalidade organizada enquadra-se numa atividade desenvolvida por uma associação estável ou regular de duas ou mais pessoas para a prática de ilícitos desde que reúnam um conjunto de atributos, nomeadamente<sup>9</sup>: *“(i) organização hierárquica; (ii) planeamento estratégico de tipo empresarial; (iii) uso de meios tecnológicos avançados; (iv) organização e divisão funcional de tarefas/atividades; (v) intercomunicabilidade com poder público ou com agente(s) de poder público; (vi) divisão territorial na incidência de atividades ilícitas; (v) recurso à intimidação e à corrupção; (vi) conexão local regional, nacional ou internacional com outras organizações criminosas (funcionamento em rede); (vii) elevada capacidade para a prática de fraudes; (viii) oferta de prestações sociais e mecanismos de proteção e entreajuda dos seus membros.”*

A União europeia considera que devem concorrer cumulativamente os seguintes elementos<sup>10</sup>: a) a colaboração de duas ou mais pessoas; b) o carácter permanente na organização; c) a prática de delitos graves; d) ter como objetivo o lucro. Os restantes

<sup>6</sup> Sobre este matéria ver BRAZ, José, *op. cit.*, p.299.

<sup>7</sup> Idem, *Ibidem*, p.300.

<sup>8</sup> ABADINSKY, Howard, *Organized Crime*, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1987; GOMES, L. Flávio e Raul Cervini. *Crime organizado. Enfoques Crimonologic, jurídico e político-criminal*. Ed. RT S. Paulo, 1997. *apud* BRAZ, José, *op. cit.*, p. 301.

<sup>9</sup> *Utilizando as palavras de* BRAZ, José, *op. cit.*, p.301.

<sup>10</sup> MINGARDIN, Guaracy - *O Estado e o Crime organizado*. S. Paulo: IBCCrim, 1998. p. 69.

elementos poderão ou não estar presentes: e) organização e distribuição interna de tarefas; f) controle e disciplina interna da organização sobre os seus membros; g) atividade internacional; h) recurso à violência; i) utilização de estruturas comerciais ou de negócios; j) branqueamento de capitais; k) exercício de pressões sobre os poderes públicos.

O objetivo do crime organizado é a prossecução do lucro. Esse lucro pode consistir em poder e/ou dinheiro. Tendo em conta que o terrorismo (seja ele de natureza política, ideológica, religiosa ou outra) tem sempre um fim político (conforme teremos oportunidade de verificar no ponto seguinte) o seu objetivo será a conquista de poder. Para a prossecução de tal objetivo os grupos terroristas necessitam de financiamento. Para tanto, dispõem de uma multiplicidade de estruturas organizacionais cujo desígnio será a rápida acumulação de riqueza, lucro e o enriquecimento ilícito. A utilização desse lucro na prossecução do financiamento do terrorismo implica a conjugação de negócios lícitos e ilícitos, numa interação cronológica complexa e de geometria oscilante<sup>11</sup>.

## **1.2. O Terrorismo como Forma de Crime Organizado**

O mundo é vítima de fraturas sobrepostas de carácter étnico, geopolítico ou económico, de choques entre autoritários e democráticos, laicos e religiosos, ricos e pobres. Esta procura identitária tem conduzido aos terrorismos extremistas, constituindo estes uma ameaça grave para a liberdade, segurança e justiça das sociedades em que estamos inseridos, quer pela natureza dos meios que emprega ou que possa empregar, quer pelos fins que visa alcançar.

Apesar do terrorismo ser uma realidade que tem perdurado ao longo da história da humanidade, os tempos em que vivemos é desafiante à segurança do Estado e da sociedade. Do ponto de vista histórico, o terrorismo tem mantido os seus pressupostos elementares e simultaneamente tem vindo a adaptar-se às circunstâncias presentes, tendo, contudo, vindo a evoluir dramaticamente nos últimos anos. A violência e a ameaça tem vindo a constituir o cerne da sua atividade, tendo como principais alvos os poderes instituídos e a soberania dos Estados

---

<sup>11</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.303.



visados<sup>12</sup>, pondo em causa a liberdade pessoal e individual dos cidadãos e, paralelamente, a relação entre estes e o Estado.

Apesar de não ser uma forma tão subversiva, o terrorismo, a par da guerra, da guerra civil, do golpe de Estado e da Guerrilha, é uma das formas de subversão. Podemos então entender que o terrorismo é sempre um ato político. O terrorismo é instrumental, ou seja, é um meio, e não um fim em si mesmo.<sup>13</sup>

A existência de terrorismos pressupõe a existência de conflitos (políticos, religiosos, étnicos, etc.); esses conflitos são uma forma de conflito não convencional, a imprevisibilidade é a sua grande característica<sup>14</sup>.

São vastas as referências históricas a este tipo de recurso, quer na guerra quer na luta política. Começemos por recordar um grupo, denominado “*Sicarii*” (ano 6 d.C.), composto por militantes radicais judeus, os quais se opunham à tomada das terras da Palestina pelo império Romano. A expressão terrorismo cunhou-se com Revolução Francesa, entre março de 1793 e julho de 1794, com a instauração da ditadura *Jacobiana*, em que Robespierre usa o terrorismo contra o seu povo, a fim de se manter no poder. Fruto desse acontecimento, em 1794, o conceito de terrorismo era usado para descrever o instrumento utilizado pelos opressores para governar, verdadeira expressão do terrorismo de Estado. Apesar de não ser um fenómeno novo, o desvio do avião da companhia israelita EL-AL (em 22 de julho de 1968), marca a internacionalização do fenómeno, face à sua repercussão política.<sup>15</sup> Desde então (finais dos anos 60 e inícios dos anos 70) a gravidade dos incidentes, passa a tomar grandes proporções com a persecução de um conjunto de atentados, até que, com o atentado em setembro de 1972 durante os jogos olímpicos de Munique<sup>16</sup>, o debate sobre o terrorismo chegou às Nações Unidas<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Intervenção de RODRIGUES, Anabela – *Terrorismo: Natureza e Implicações*. In: I Conferência Nacional, 1, ISOSP, Aula Magna Professor Adriano Moreira, 23 e 24 de Abril de 2015 - *Terrorismo: O Desafio à Segurança Interna do Século XXI*. [Sine atas].

<sup>13</sup> Intervenção de SILVA, Tereza Almeida e - *O Terrorismo de Matriz Islâmica*. In: I Conferência Nacional, 1, ISOSP, Aula Magna Professor Adriano Moreira, 23 de Abril de 2015 - *Terrorismo: O Desafio à Segurança Interna do Século XXI*. [Sine atas].

<sup>14</sup> Idem, Ibidem.

<sup>15</sup> FERNANDES, Luís Miguel Fiães, *op. cit.*, p.9.

<sup>16</sup> Um grupo denominado “setembro negro”, assaltou as instalações olímpicas, onde se encontravam atletas israelitas, provocando a morte a dois atletas e fazendo os restantes nove reféns.

<sup>17</sup> Idem, Ibidem. p. 10.

Inicialmente ancorada na dialética política e na dimensão tática do fenómeno, o terrorismo era considerado pelos Estados uma *tática insurgente*<sup>18</sup>, com um fim político, cujo objetivo estava centrado na conquista ou tomada de poder num determinado território. O debate sobre o conceito mostrou a clara divisão entre os países ocidentais e não ocidentais, tendo em conta que os “movimentos de libertação” daqueles povos que lutam contra a opressão, o imperialismo, o colonialismo, racismo e sionismo, poderiam ser considerados terroristas<sup>19</sup>.

Perante tal divergência, as Nações Unidas nunca chegaram a um consenso sobre uma definição unívoca de terrorismo, tendo contudo, crescentes setores da comunidade internacional, caminhado no sentido de encontrar uma definição de terrorismo, não pelo fim que prossegue, mas pelos meios que utiliza.

Esta nova conceção passa a definir o terrorismo segundo os seus atos, os quais munidos de existência estratégica, subtraíram o seu combate do domínio político-militar, inserindo-o no domínio da dogmática jurídico-criminal enquanto forma crime organizado<sup>20</sup>.

Face à necessidade de distinguir terrorismo de outras formas de crime organizado, são apontados, por alguns autores, três requisitos que os atos terroristas devem reunir cumulativamente<sup>21</sup>: (i) a prossecução de um objetivo político (a fim de subverter sistema político instalado) independentemente da natureza da sua motivação; (ii) atentar contra alvos civis, distinguindo-o das formas de conflito bélico (guerrilhas, insurreição, etc.); (iii) revestirem-se de atributos de natureza estratégica, tais como o planeamento e a sistematização.

A nível nacional, é considerado ato terrorista a conduta que se subsuma ao tipo legal previsto no n.º 1 do art.2.º da Lei 52/2003, de 22 de agosto<sup>22</sup>, nomeadamente: *“quem (...) atuando concertadamente, vise prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante: a) crime contra a vida, a integridade física*

<sup>18</sup> Entre os anos 50 e 80 do séc. XX, face ao desenrolar conflitos assimétricos entre Estados decorrente do colonialismo e da luta político-ideológica gerada pela Guerra-fria.

<sup>19</sup> Idem, Ibidem.

<sup>20</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.308.

<sup>21</sup> Idem, Ibidem, p.309.

<sup>22</sup> Lei de Combate ao Terrorismo - doravante LCT e/ou Lei 52/2003.

*ou a liberdade das pessoas; b) crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão; c) crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos; d) atos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população; e) Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas; f) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar.”*

É possível identificar diferentes expressões de terrorismo:

- O terrorismo de Estado, utilizado por regimes despóticos e ditatoriais, que esvaziados de legitimidade democrática ou de um mandato de ordem jurídico-política previamente estabelecida, disseminam o medo e o terror junto das populações, com o objetivo de manter o poder;

- O terrorismo de ordem internacional, característico da Guerra-Fria, onde face à existência de dois blocos simétricos ideológicos, liderados pela URSS e pelos EUA, predominou o medo e a ameaça de utilização de armas de destruição massiva, com potencialidade de provocar uma destruição ao nível global;

- O terrorismo assimétrico, que é a forma mais comum de terrorismo ao longo da história, em que um grupo desafia a autoridade do Estado, mediante o emprego de táticas e meios violentos e explorando as suas vulnerabilidades.

De acordo com os relatórios TE-SAT<sup>23</sup> grande parte da atividade terrorista na Europa são consequência desta expressão de terrorismo<sup>24</sup>, mais precisamente: o

---

<sup>23</sup> EUROPOL - *Te-Sat 2014: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*. [consultado em 14/09/2015] disponível em WWW:URL: <https://www.europol.europa.eu/content/te-sat-2014-european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2014>. Este relatório resulta da colaboração entre a Europol e os Estados Membros da União Europeia, é um relatório público e anual, que descreve factos, dados e tendências da atividade terrorista na Europa.

<sup>24</sup> Também denominado por terrorismo doméstico ou convencional.

terrorismo etno-nacionalista e separatista (por exemplo a “Eusckadi ta Askatasuna” – ETA); o terrorismo de extrema-esquerda e anarquista (por exemplo, no caso do “left wing”, temos “Devrimici Halk Kurtulus, Partisi/Cephesi – DHKP-C); o terrorismo de extrema-direita (organizações de cariz neo-nazi, motivadas por xenofobia, caso da “NSU – National Socialist Underground” na Alemanha<sup>25</sup>); e o terrorismo de causa específica (ou “*Single Issue Terrorism*” - com motivações relacionadas com questões ecológicas, direitos dos animais e aborto). Não obstante, verifica-se um abrandamento da sua intensidade em muito devido a fatores dos quais se destacam: o final da “guerra-fria”, a falência da ideologia marxista-leninista enquanto paradigma de Estado e a diminuição ou mesmo extinção dos regimes monolíticos e ditatoriais. O terrorismo convencional enquanto resultado é responsabilidade da cada Estado, não representando, uma ameaça além-fronteiras. Apesar disso, não menos preocupante é o facto de serem utilizados Estados terceiros para a prossecução do seu financiamento e apoio logístico.

- Por fim, temos o denominado terrorismo internacional, o qual, fortemente associado ao fundamentalismo islâmico, constitui um modelo de terrorismo global desterritorializado com capacidade e meios superiores às organizações terroristas de modelo assimétrico. Apresenta-se como uma das atuais preocupações mundiais, o que levou à adoção por parte dos Estados do atual quadro jurídico para a luta contra o terrorismo. Por esse motivo, analisaremos, na subsecção seguinte (1.3), com maior profundidade esta expressão de terrorismo.

Em síntese: o crime organizado (*lato sensu*) engloba, no seu conteúdo, duas formas que se distinguem no plano das suas motivações: o crime organizado (*stricto sensu*) e o terrorismo. Enquanto para os primeiros a obtenção de lucros (económicos) é um fim que se esgota em si mesmo, para os grupos terroristas esse lucro destina-se apenas à prossecução do seu grande objetivo, que é sempre político (poder). Portanto, para estes últimos, a obtenção de lucros e a prática de atos terroristas são meios de atingir o seu fim (político).

Apesar de se utilizarem diferentes critérios de diferenciação das formas de criminalidade organizada, tenham elas como objetivo o poder/político ou simplesmente o lucro monetário, todas as infrações criminais que sejam cometidas

---

<sup>25</sup> Ou “*Nationalsozialistischer Untergrund*”. cfr. Idem, Ibidem, p. 39

mediante crimes conexos a esta prática, são passíveis de integração no conceito de crime organizado.

### **1.3. O Terrorismo Internacional. Caracterização da Atual Ameaça Terrorista**

Com os acontecimentos do 11 de setembro de 2001, reiterados em Bali, em Espanha, Londres e mais recentemente, em França, o mundo despertou para um novo tipo de terror global, identificado por características totalmente distintas das que estão habitualmente associadas ao denominado terrorismo doméstico e convencional, quer às organizações criminosas de cariz transnacional. Desde então, verifica-se uma evolução no grau de violência, organização e modo de ação.

O terrorismo transnacional emprega uma forma de violência indiscriminada, prosseguido por organizações que tem um objetivo político muito bem definido, com o propósito de causar alarme. As suas ações são concretizadas de forma racional, tendo sempre em conta o fator custo-benefício. O agente terrorista atua desprovido psicologicamente de qualquer sentimento de culpa, transportando para terceiros tudo aquilo que é negativo. Acresce o facto da cultura, onde se inclui a religião, não ser negociável.<sup>26</sup>

Este tipo de terrorismo tem tido como grande paradigma a *Al-qaeda*. Esta estrutura é constituída no topo pela *Al-qaeda* central, pelos grupos afiliados (que recebem treino e financiamento por parte da *Al-qaeda*), pelas redes e células aliadas e, por fim, os indivíduos isolados que não têm qualquer ligação aos anteriores (são denominados na gíria por “lobos solitários”). Também o ISIS (“Estado Islâmico”), cuja estrutura e modo de operar é em tudo idêntica, estendeu as suas redes além-fronteiras, fazendo alianças com outros grupos, instituindo uma rede criminosa estável e, desta forma, perpetrar os seus intentos em qualquer parte do globo.

Hoje, estamos a assistir a uma deslocação, sem precedentes, de combatentes estrangeiros, que migraram desde os seus países de origem para se juntarem à organização terrorista “Estado Islâmico” da Síria e do Iraque. Os combatentes estrangeiros, têm contribuído para o aumento do terrorismo global de forma significativa, expandindo as redes extremistas, incitando a prática de atos de terror,

---

<sup>26</sup> De acordo com a intervenção de Teresa Almeida e Silva, *op. cit.*

ou mesmo, retornando aos países de origem para perpetrar, eles próprios esses atos, sendo que estes, na sua grande maioria, regressam munidos de treino, experiência de combate, conexões extremistas e de motivação<sup>27</sup>.

A utilização de agentes isolados é uma nova técnica terrorista, os quais atuam sem receber quaisquer ordens de atuação. A sua atuação deve-se à utilização das novas tecnologias de informação e comunicação, através de fóruns onde são feitas publicações periódicas de manuais e revistas<sup>28</sup>, nas quais vêm descritas técnicas e táticas para a construção e manutenção de artefactos explosivos e outros meios de prossecução de atentados a baixo custo. A internet tem, assim, sido utilizada como ferramenta de promoção das ideologias, como meio de formação à distância ou mesmo como meio de recrutamento.

Estamos perante uma ameaça terrorista difusa e proteiforme, na qual, o agente da ameaça se enquadra no perfil de um ator inteligente, criativo, flexível e adaptável, que decide as circunstâncias temporais, modais e formais na execução do ato.

Apesar do sucesso obtido pelas Forças e Serviços de Segurança, na luta contra o terrorismo nas últimas décadas do século XX, a transformação operada na estrutura das organizações terroristas evoluiu para duas tipologias de agentes de ameaça interna: atores radicalizados em solo europeu; e militantes com passagem por palcos de conflito (Jihad sírio-iraquiano), que agem de forma autónoma. Tal situação tornou mais difícil a sua disrupção e é cada vez mais difícil a identificação e a eliminação dos focos de terrorismo, representando assim uma séria ameaça à Paz, à Liberdade e à Segurança mundiais.

#### **1.4. O Crime Organizado no Ordenamento Jurídico Português**

Tal como já foi analisado a nível das Nações Unidas e da União Europeia, também a nível nacional, não existe uma definição que delimite o conceito de crime organizado. No entanto encontramos várias referências legais, nomeadamente: na referência a “*criminalidade altamente organizada*”, na al. m) do art. 1.º do CPP, que serve de elemento “classificador” aos tipos de crime aí descritos; no tipo de crime de

---

<sup>27</sup> EUROPOL - *Final Report of The Task Force on Combating Terrorist and Foreign Fighter Travel*, Homeland Security Committee, setembro 2015, p.6 a 14. [consultado em 01/10/2015]. Disponível em WWW: URL: <https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2015/09/TaskForceFinalReport.pdf>

<sup>28</sup> A revista “*Inspire*” no caso da Al-qaeda e a revista “*Dabiq*” no caso do ISIS.

associação criminosa (art.299.º do CP); ou mesmo nos tipos de crime de “organizações terroristas” e de “outras organizações terroristas” (art.2.º e 3.º, respetivamente, da Lei 52/2003) consoante o bem jurídico ofendido se verifique a nível interno ou a nível internacional.

O conceito de “organização terrorista” tem um sentido mais restrito do que o conceito de “associação criminosa”, encontrando-se numa relação de especialidade.

O crime de associação criminosa conheceu as suas origens no tipo legal do art.263.º do C.P. português de 1852, “associação de malfetores”. Inspirado no Código Penal Napoleónico, visava uma tutela penal antecipada dos cidadãos perante o “banditismo social”, ou seja, perante “*os malfetores, os vagabundos e os mendigos*”<sup>29</sup>.

Com a reforma penal de 1884, passou-se a incriminar de uma forma mais abrangente as associações formadas para cometer qualquer tipo de crimes, incluindo os crimes de natureza política.

O C.P. de 1982 consagra o crime de associação criminosa, originalmente no art. 287.º e, mais tarde, através do Decreto-Lei 48/95 de 15 de Março, que operou a reforma penal de 1995, na atual redação que lhe é dada pelo art. 299.º. Em ambas as versões, o tipo de crime permaneceu amplo, em termos de abarcar a conduta de uma organização que praticasse qualquer tipo de crime de catálogo e mantém no essencial a matriz napoleónica originária, assente numa visão classista e liberal.<sup>30</sup>

O bem jurídico protegido pelo tipo de associações criminosas é a tutela da paz pública. Um sentimento de medo e intranquilidade, derivado da constituição de associações ou organizações dirigidas à prática de crimes, são motivos de ameaça à perturbação da ordem e segurança pública, pelo que o legislador antecipa a sua tutela penal. O tipo de crime “associação criminosa” assume-se como um verdadeiro crime de perigo abstrato. A mera existência de associações que tenham por objetivo a prática de crimes é assim incriminada antes da necessária perturbação, tendo em conta que o perigo de perturbação por si só viola a paz pública<sup>31</sup>.

O sentido politico-criminal do tipo de ilícito dirige-se à prevenção geral positiva face à elevada perigosidade e capacidade derivada deste tipo de associações em atentar contra os bens jurídicos protegidos. Essa perigosidade reside na quebra de

---

<sup>29</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo, 1937 - *As Associações Criminosas no Código Penal Português de 1982: arts. 287º e 288º*. Coimbra: Coimbra editora, 1988. Sep. de: Revista de legislação e de jurisprudência, nºs 3751/3760. p.13.

<sup>30</sup> Idem, Ibidem, p. 15 a 24.

<sup>31</sup> Idem, Ibidem, p. 26 a 27.

laços sociais do indivíduo com os valores juridicamente e socialmente aceites pela sociedade, ou seja, o indivíduo ao integrar estruturas criminosas ou grupais substitui esses valores por valores sub ou contra culturais, que normalmente ampliam e potenciam as suas capacidades individuais, levando a um decrescimento da sua responsabilização e a uma acrescentada mobilização para a prática de crimes.<sup>32</sup>

Fruto da necessidade sentida ao recrudescimento do fenómeno terrorista, quer no plano interno<sup>33</sup>, quer no plano internacional, sentida a partir de meados dos anos 60 a Lei portuguesa sofreu alterações significativas.

É nesse contexto histórico que surgiu a primeira lei antiterrorista, a Lei 24/81, de 20 de Agosto. Assim, a par com o art. 287.º, surgiu também no CP de 1982 o art. 288.º (que com a revisão de 95 passou a art.300.º), consagrando o tipo legal das “organizações terroristas” como crime qualificado numa relação de especialidade e em concurso aparente com o crime de “*associações criminosas*”, distinguindo-se destas apenas pelo seu propósito final (n.º2).<sup>34</sup>

Face à preocupação da evolução da ameaça terrorista internacional e no contexto da UE, têm sido desenvolvidos esforços no combate a esta forma de criminalidade. Nessa esteira, foi aprovada a Lei de Combate ao Terrorismo (LCT) dando cumprimento à Decisão-Quadro nº 2002/475/JAI, de 13 de junho, do Conselho, revogando os artigos 300.º e 301.º do CP.

A LCT, para além de continuar a prever no seu art.º 2.º o tipo de crime “Organizações criminosas” acrescenta dois novos tipos legais, nomeadamente, “Outras organizações terroristas” (art.º3) e “Terrorismo internacional” (art. 5.º). Está ainda prevista a responsabilização de pessoas coletivas e entidades equiparadas, pela prática dos crimes previstos nesse diploma, nos termos do art.11.º do CP por força do art. 6.º.

---

<sup>32</sup> Idem, Ibidem, p. 30 a 31.

<sup>33</sup> Os primeiros casos de terrorismo interno surgem do período pós-revolucionário, numa primeira fase com movimentos de extrema-direita (CODECO, ELP/MDLP), a que se seguiu um movimento terrorista de extrema-esquerda (FP 25 de Abril), desmantelado em meados da década de 80. De registar também, em 10 de Abril de 1983, no Algarve, o homicídio do dirigente da OLP (*Issam Sartawi*) pela organização *Abu Nidal*, e em 27 de Julho de 1983, o atentado à Embaixada da Turquia em Lisboa, pelo Grupo ASALA. Desde 2001, na esteira dos acontecimentos mundiais, o terrorismo tornou-se uma preocupação latente no nosso ordenamento por existir a hipótese do território nacional estar a servir de base de apoio a organizações terroristas como a ETA, o IRA, ou mesmo a alguma organização islâmica. PEREIRA, Rui - *Terrorismo e Insegurança: A Resposta Portuguesa*. In: Revista do Ministério Público, n.º 98, Lisboa: Minerva, 2 (Abr./Jun. 2004), p. 77-100.

<sup>34</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo, *op. cit.*, p.76 a 77.



Conclui-se que, a introdução do crime de associação criminosa no tipo legal do art.263.º do C.P. português de 1852, (“associação de malfeitores”) revelou uma rutura com os rígidos padrões clássicos de um Direito Penal liberal, antropocêntrico e eticamente autónomo, numa clara antecipação da tutela penal de um bem jurídico abstrato como seja a paz pública. Com o evoluir dos tempos, e face ao crescendo da atual ameaça terrorista, o legislador continua a abrir caminho para a introdução de novos tipos e a agravar os existentes, numa demanda preventiva e securitária.

### **1.5. Um Novo Paradigma Societário. Uma Sociedade de Risco**

A sociedade atual sofreu transformações estruturais que relançaram para um patamar transnacional as relações socioeconómicas e os padrões ético-culturais dominantes.

Já nas primeiras décadas do século passado, a sociologia criminal havia despertado para a construção de teorias que puseram em causa a ideia (iluminista) unívoca de uma estrita relação entre criminalidade e pobreza, miséria e desigualdade social. Tal sucedeu com a emersão de um novo tipo de criminalidade praticada, por pessoas de elevado estatuto social, no âmbito da atividade económica e financeira *“num período de grave crise económica associada à transição do liberalismo emergente da Revolução Industrial para um capitalismo estrangulado por uma crescente intervenção estatal”*<sup>35</sup>. Desde então, procurou-se uma explicação para as múltiplas formas de criminalidade, direta ou indiretamente associadas à atividade económica, cometida de uma especial complexidade, opacidade, avidez e geradora de lucros fáceis e de acumulação de riqueza<sup>36</sup>.

Com o desmembramento da ex-União Soviética e consequente final da “guerra-fria”, seguido de uma explosão e propagação de recursos tecnológicos, financeiros, comerciais e culturais, decorrente das dinâmicas emergentes da sociedade informacional e do processo da globalização<sup>37</sup>, o qual, envolve hoje, grandes fluxos de

---

<sup>35</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p. 290.

<sup>36</sup> Idem, *Ibidem*, p.291.

<sup>37</sup> Segundo MURTEIRA, Mário. *Globalização*. Ed. Quimera, Lisboa, 2003, p.54. a globalização está intimamente ligada com o capitalismo e compreende dois processos distintos: a globalização financeira e a consolidação de uma economia baseada no conhecimento; define globalização como sendo o *“processo que tem conduzido ao condicionamento crescente das políticas económicas nacionais pela esfera mega económica, ao mesmo tempo que se adensam as relações de interdependência, dominação e*

peessoas, ideias, informação, bens, serviços, capitais e tecnologia, impulsionou-se e proporcionou-se o ambiente ideal para o crescendo de novas atividades criminais.

É então a globalização o fenómeno apontado como sendo o grande responsável pela instalação da criminalidade organizada transnacional, beneficiando esta do ciberespaço, do anonimato e da desregulamentação que hoje caracterizam os mercados e as relações económicas mundiais<sup>38</sup>.

A globalização económica e dos circuitos financeiros resulta em grandes concentrações de capitais nos mercados mundiais, os quais foram perdendo a identidade, acrescentando opacidade e complexidade ao seu processo e, de uma forma invisível e imprevisível, um aumento do poder de quem o controla. A sua volatilidade é traduzida numa lógica de alto risco, tendo em conta que os instrumentos que permitem que o capital circule mundialmente, ao mesmo tempo, possibilitam a reciclagem e o branqueamento de astronómicas quantias de dinheiro sujo, provenientes de atividades criminosas. Tais proventos, uma vez reciclados e distanciados da sua origem, tanto se destinam a financiar atividade lícitas, como atividades ilícitas, desenvolvidas indiretamente pela organização criminosa que esteve na sua origem ou outras conexas<sup>39</sup>.

O crime organizado evoluiu do típico modelo de cartelização dos anos 80 para um modelo autonomizado que funciona em rede, o qual é flexível, polivalente e dinâmico. Tal é visível nas organizações terroristas, as quais através de estruturas subsidiárias ou associadas, financiam-se tanto através de tráfico de pessoas como do tráfico de drogas. Por sua vez, essas estruturas são utilizadas no apoio logístico (por exemplo no tráfico de armas) ou mesmo como meio de recrutamento. No mesmo seguimento, procedem ao branqueamento de capitais *“recorrendo a um banco internacional (infiltrado ou controlado pela organização) através de uma conta off shore, que está simultaneamente ligada a uma organização não governamental que controla um importante setor da comunicação social ou a uma empresa lícita do ramo alimentar de um país ou região”*<sup>40</sup>. A tudo isto acresce o potencial tecnológico que as sociedades dispõem, mas que não conseguem conferir segurança e/ou controlo.

---

*dependência entre os atores transnacionais e nacionais, incluindo os próprios governos nacionais que procuram pôr em práticas suas estratégias no mercado global”.*

<sup>38</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.292.

<sup>39</sup> Idem, *Ibidem*, p.293.

<sup>40</sup> Utilizando as palavras de BRAZ, José, *op. cit.*, p.293.

A esta nova realidade vários autores<sup>41</sup> designam a sociedade em que vivemos, como sendo uma sociedade de risco<sup>42</sup>.

A procura identitária, que conduz aos terrorismos extremistas, e a avidez do lucro, que se reflete na criminalidade económica, traduz a exponencial ameaça que enfrentamos atualmente.

O terrorismo e o crime organizado representam assim um inimigo comum a todos os Estados de Direito Democrático e constituem uma ameaça grave para a liberdade, segurança e justiça das sociedades em que estamos inseridos.

Apesar de transcender fronteiras, a responsabilidade no combate a estes fenómenos criminais é de cada Estado, sendo que a intervenção do Direito Penal Internacional, através das suas instituições é apenas subsidiário, em respeito pela soberania dos Estados, em situações de graves violações dos direitos humanos. Verifica-se então um afastamento do Princípio da Territorialidade a favor do Princípio da Justiça Universal, o qual tem vindo a ser progressivamente conseguido através das vantagens da cooperação internacional, desmultiplicada na cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Neste sentido, impõe-se aos Estados de Direito Democrático uma luta contra este tipo de criminalidade, mas sem nunca descurar os verdadeiros princípios de uma democracia, sujeitando-se assim aos princípios universais dos direitos humanos e ao respeito pela dignidade da pessoa humana. Pesa, assim, um equilíbrio aparente, entre a Paz, a Liberdade e a Democracia, por um lado, e a Segurança, a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, por outro.

Perante uma ameaça global, o seu combate jurídico deve ser, também, global, através da cooperação em domínios político-institucionais ou económico-financeiros, nos quais se enquadram instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Europeia e o Conselho da Europa, e em áreas como a judiciária, de polícia, de segurança interna, e da criminalidade conexa e organizada, na luta por valores, tais como a Paz, a Democracia, a Justiça e a Segurança.

---

<sup>41</sup> Entre os quais se destacam: DIAS, Jorge de Figueiredo - *O Direito Penal na Sociedade de Risco. In: Temas Básico da Doutrina Penal*. Coimbra: Coimbra Editora. 2001. 394 p.; BECK, Ulrich - *La sociedad del Riesgo. Facia una nueva modernidade*. Barcelona: Ed. Pardós, 1998. 400 p.; COSTA, José de Faria e - *O Perigo em Direito Penal*. Coimbra editora, 2000. 709 p.; e MENDES, Paulo Sousa - *Vale a Pena o Direito Penal do Ambiente?*. Lisboa: AFDL, 2000. 229 p..

<sup>42</sup> Riscos reais, ligados à má utilização das novas tecnologias (químicas, nucleares, genéticas), que podem conduzir a um desastre global.

Em síntese: fruto da globalização, o crime organizado e o terrorismo encontram-se inseridos em estruturas com um modelo autonomizado, que funcionam em rede, num contexto transnacional, tornando o mundo atual mais vulnerável a ameaças e riscos (iminentes e imprevisíveis). Esses são os principais motivos da nossa sociedade se apresentar como sendo uma sociedade de risco. Apesar do fenómeno ser global, a responsabilidade do seu combate é competência de cada Estado. Esse combate expõe o Estado de Direito Democrático a fragilidades que comprometem os Direitos, Liberdades e Garantias das populações, desde logo pela dicotomia entre Segurança e Justiça.

## 2. O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

### 2.1. Sobre o Financiamento do Terrorismo. Contextualização

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, seguiu-se um rumo legislativo de prioridade no combate ao terrorismo, considerando-se que a luta contra o financiamento do terrorismo constituía vertente decisiva nesse combate.

Como tivemos oportunidade de explicar anteriormente, o terrorismo foi inserido no domínio da dogmática jurídico-criminal, enquanto forma crime organizado, desde o momento em que passou a ser visto não apenas pelo fim (político) que prossegue, mas pelos meios que utiliza. Esses meios traduzem-se em atos terroristas, cujas condutas correspondem a diversos tipos de ilícitos criminais vigentes no nosso ordenamento jurídico.

Para a prossecução dos atos terroristas, os grupos terroristas necessitam de financiamento. Para tanto, dispõem de uma multiplicidade de estruturas organizacionais, cujo desígnio será a rápida acumulação de riqueza, lucro e o enriquecimento ilícito. A utilização desse lucro na prossecução do financiamento do terrorismo, implicam a conjugação de negócios lícitos e ilícitos, numa *“interação cronológica complexa e de geometria oscilante”*<sup>43</sup>.

Para combater o terrorismo, é necessário dissuadir, desarticular e dismantelar as redes de financiamento de terrorismo. Quando falamos numa luta contra o financiamento do terrorismo, não estamos apenas num mero contexto de privação, dos agentes e grupos terroristas, de recursos financeiros, mas também a prevenir atentados e a perseguir aqueles que os planeiam e/ou executam. Embora o custo direto de um atentado possa ser baixo, esses custos não refletem as verdadeiras necessidades financeiras das organizações terroristas, as quais passam por propaganda, recrutamento, treino, logística, armamento, entre outros.

A ocultação da origem criminoso de certos proventos e a possibilidade de serem utilizados no financiamento de atividades terroristas, transpuseram a temática do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo para o centro das preocupações da ação jurídica dos Estados. Ao branqueamento de capitais, surge, assim, umbilicalmente associado, o financiamento do terrorismo, dado que, foi

---

<sup>43</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.303.

constatado, em especial após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, a utilização dos tradicionais mecanismos de ocultação dos proventos ilícitos no financiamento de atividades terroristas, bem como pelo facto de potenciarem futuras ameaças terroristas transnacionais.

Com o massacre que visou o jornal satírico francês, *Charlie Hebdo*, em 7 de janeiro de 2015, em Paris, a Europa despertou novamente para a ameaça do terrorismo internacional. Foi, nessa sequência, que foi aprovada pelo Conselho da União Europeia e pelo Conselho Europeu a “Estratégia Antiterrorista da União Europeia”<sup>44</sup>, complementada pela Estratégia da União Europeia de combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo e pelos planos de ação relativos à sua implementação e Estratégia revista sobre o financiamento do terrorismo.

A nível nacional, o governo aprovou a “Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo”, assentando em várias medidas, das quais se destacam<sup>45</sup>: o reforço dos meios de produção, tratamento, análise e partilha de informações; no fortalecimento de cooperação de todos os sectores da atividade civil por forma a responder ao desafio que a utilização da internet coloca no recrutamento; no fortalecimento do controle da entrada permanência e saída de pessoas de território nacional; no reforço da articulação entre as autoridades judiciais, as autoridades financeiras e bancárias e as forças e serviços de segurança no combate ao financiamento do terrorismo, sendo que, para tal, foram efetuadas várias alterações legislativas.

Seguiu-se a alteração de vários diplomas, visando sobretudo o reforço do combate ao financiamento do terrorismo, tendo em conta que este regime passara recentemente a ter designação própria, nomeadamente pela autonomização do tipo legal do art.º 5.º-A da Lei 52/2003. Desta norma, extrai-se a definição de financiamento do terrorismo, na qual é descrita a conduta típica e ilícita de quem “*por quaisquer meios, direta ou indiretamente, fornecer, recolher ou detiver fundos*<sup>46</sup> ou bens

---

<sup>44</sup> Conselho da União Europeia – *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. 30 de novembro de 2005. [Consult. 29 Nov. 2015] disponível em WWW:URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:l33275>.

<sup>45</sup> cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 - Diário da República, 1.ª série — N.º 36 — 20 de fevereiro de 2015 disponível em WWW: URL: <https://dre.pt/application/file/66567311>.

<sup>46</sup> De acordo com a Convenção para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, o termo “fundos” compreende os valores de qualquer natureza, tangíveis ou intangíveis, móveis ou imóveis, adquiridos por qualquer meio, e os documentos ou instrumentos legais, seja qual for a sua forma, incluindo a eletrónica ou a digital, que atestem a propriedade ou outros direitos sobre esses bens, incluindo, créditos bancários, cheques de viagem, cheques bancários, ordens de pagamento, ações, títulos, obrigações, saques bancários e letras de crédito (enumeração esta, não exaustiva).

*de qualquer tipo, bem como produtos ou direitos suscetíveis de ser transformados em fundos, com a intenção de serem utilizados ou sabendo que podem ser utilizados, total ou parcialmente, no planeamento, na preparação ou para a prática de ato terrorista”.*

Destaque-se, ainda, a panóplia de ferramentas legais que atualmente encerram esta temática: a Lei 25/2008, de 05 de Junho<sup>47</sup>, a Lei 52/2003 e o Regime do artigo 368.º - A do Código Penal.

Salientar, que o financiamento do terrorismo é considerado um crime de investigação prioritária (biénio 2015/2017), ao abrigo do disposto no art.3.º da Lei 72/2015, de 20 de julho, e da Diretiva n.º 2/15 de 24 de novembro, da Procuradoria-Geral da República.

São estas ferramentas importantes, não só para uma maior transparência do sistema financeiro, para detetar, prevenir e reprimir atividades ilícitas conexas que põe em causa a segurança interna de cada país, mas também, e diante da imensidão de lucros gerados, prevenir as últimas consequências resultantes deste tipo de criminalidade, como sejam a segurança, a política e a economia de outros Estados mais fragilizados pelo seu empobrecimento intrínseco.<sup>48</sup>

## **2.2. As Infrações Relativas ao Financiamento do Terrorismo.**

### **Enquadramento Legal, Evolução e Tendências**

A preocupação supranacional do tratamento de fenómenos como o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo visa essencialmente a salvaguarda de valores comunitários transversais a todos os Estados, marcando uma harmonização em termos substantivos e processuais por força da crescente cooperação entre estes<sup>49</sup>.

Nos termos da Convenção das Nações Unidas de 9 de dezembro de 1999, para a eliminação do Financiamento do Terrorismo comete uma infração, quem, por

---

<sup>47</sup> Regime de Prevenção e de Repressão do Branqueamento de Vantagens e Proveniência Ilícita e do Financiamento do Terrorismo, doravante Lei 25/2008.

<sup>48</sup> SARMENTO, Carlos António de Pina, 1962 - *Operações de Conversão ou Transferência de Vantagens e o Financiamento do Terrorismo*. In: *Investigação criminal*. Lisboa, 2011, N.º 3 (Jun. 2012). p.170.

<sup>49</sup> CUNHA, Ricardo Sousa da - *A prevenção dos crimes de branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo : da previsão internacional à vigência na RAEM*. In: *Branqueamento de capitais e injusto penal: análise dogmática e doutrina comparada Luso-Brasileira*. Coord.: Luciano Nascimento Silva, [e] Gonçalo Sopa de Melo Bandeira; Colab.: Agostinho Veloso da Silva. [et al.]. Lisboa: Editorial Juruá, 2010. p. 456.

quaisquer meios, direta ou indiretamente, ilegal ou deliberadamente, fornecer ou reunir fundos com a intenção de serem utilizados ou sabendo que serão utilizados, total ou parcialmente, tendo em vista prática de atos terroristas ou a financiar grupos associações ou organizações terroristas, independentemente da origem lícita ou ilícita dos mesmos.

Foram produzidos outros instrumentos internacionais, que impulsionaram o atual regime legal e que procuraram harmonizar a legislação substantiva e processual penal, bem como incrementaram a cooperação judiciária internacional, dos quais se destacam: a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes, (Convenção de Viena), de 20 de dezembro de 1988, e a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, assinada em Palermo, em 15 de novembro de 2000.

Também a implementação no direito internacional da designada “*soft law*”, foi utilizada no combate ao branqueamento e financiamento do terrorismo, nomeadamente através da GAFI<sup>50</sup> e do Grupo Egmont<sup>51</sup>, tendo o GAFI emitido um conjunto de 40 recomendações, seguido de 9 recomendações especiais, em matéria de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, mundialmente reconhecidas como padrão nesta matéria.

O quadro legal do atual regime do financiamento do terrorismo é ainda marcado pelas Resoluções do Conselho de Segurança 1267, 1373 e 1526, adotadas nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que, na sequência dos acontecimentos do 11 de setembro, determinaram medidas de congelamento de bens dos membros e de entidades com ligações ao grupo terrorista Al-Qaeda, que figuram na lista criada em conformidade com as Resoluções n.º 1267 (1999) e 1333 (2000).

Ao nível da União Europeia, foram adotados vários instrumentos jurídicos, para transpor as 40 recomendações revistas e as nove recomendações especiais do GAFI para a legislação da UE contra o financiamento do terrorismo, dos quais se destacam<sup>52</sup>:

---

<sup>50</sup> Grupo de Ação Financeira, em inglês designado por *Finacial Action Task Force on Money Laundering-FATF*.

<sup>51</sup> Sobre estes grupos iremos desenvolver mais adiante na Subsecção 4.1.

<sup>52</sup> Conselho da União Europeia de 17 de julho de 2008 - *Revisão da Estratégia contra o financiamento do Terrorismo*. [Consult. 13 Set. 2015] disponível em WWW: [URL:http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2011778%202008%20REV%201](http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2011778%202008%20REV%201).



- O Regulamento (CE) n.º 2580/2001, que congela os fundos de alegados terroristas: Conjuntamente com o Regulamento (CE) n.º 881/2002, que aplica as sanções das Nações Unidas contra a Al-Qaida e os talibãs, e implementa parte da Recomendação Especial III do Grupo de Ação Financeira sobre o congelamento de ativos pertencentes a terroristas (Recomendação III do GAFI).
- A Diretiva 2007/64/CE relativa aos serviços de pagamento no mercado interno ("Diretiva Serviços de Pagamento"): Em combinação com a 3.ª Diretiva de Branqueamento de Capitais, dá execução à Recomendação VI do GAFI sobre remessas de fundos alternativas;
- O Regulamento (CE) n.º 1889/2005 relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade – que dá aplicação à Recomendação IX do GAFI sobre passadores de fundos;
- A Diretiva 2005/60/CE relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro (3.ª Diretiva branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo): Abrange a maioria das 40 recomendações do GAFI e algumas das 9 recomendações especiais do GAFI. Esta Diretiva foi alterada pela Diretiva 2006/70/CE.
- O Regulamento (CE) n.º 1781/2006, relativo às informações sobre o ordenante que acompanham as transferências de fundos: Dá aplicação à Recomendação VII do GAFI sobre transferências eletrónicas;
- A Decisão quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de novembro de 2008, que alterou a Decisão-quadro n.º 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo, veio impor aos Estados-membros a criminalização de três comportamentos: infrações terroristas, infrações relativas aos grupos terroristas e infrações relacionadas com as atividades terroristas.

Destaque-se, quanto à Diretiva n.º 2005/60/CE, o conceito de financiamento de terrorismo, disposto no seu art. 1.º, n.º 4: *“Para efeitos da presente diretiva, entende-se por financiamento do terrorismo o fornecimento ou recolha de fundos, por qualquer meio, direta ou indiretamente, com a intenção de os utilizar, ou com conhecimento de que serão utilizados, no todo ou em parte, para praticar as infrações previstas nos artigos 1.º a 4.º da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo.”*; e o n.º 5, *“o conhecimento, a intenção ou a motivação, que devem ser um elemento das atividades referidas no n.º 2 e 4, podem ser inferidos a partir de circunstâncias factuais objetivas.”* Bem como o disposto no art. 5.º:

*“os Estados-Membros podem aprovar ou manter em rigor no domínio da presente diretiva, disposições mais rigorosas para impedir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo”.* O que os Estados-Membros não poderão aprovar ou manter em vigor serão disposições menos rigorosas.<sup>53</sup>

Ao nível nacional, a primeira vez que se autonomiza a punição de atos preparatórios de crimes terroristas é através da Lei nº 24/81, de 20 de agosto<sup>54</sup>. A redação dada por este diploma, ao art.263.º do CP de 1886, previa já a punição do financiamento do terrorismo, segundo o qual *“nas mesmas penas incorrerá aquele que aderir ao grupo, organização ou associação, com eles colaborar de modo direto, seguir as suas instruções ou **conscientemente facilitar as suas atividades, subsidiando-as** [...]”*<sup>55</sup>.

Com a elaboração do novo Código Penal em 1982, revisto em 1995, foram consagrados os crimes de “organizações terroristas” e “terrorismo” pelos artigos 300.º e 301.º. Aqui, a previsão no n.º 1 do art.300.º a *“quem promover ou fundar grupo, organização ou associação terrorista, a eles aderir **ou apoiar** [...]”* era o bastante para incluir o financiamento do terrorismo.<sup>56</sup>

Estas normas foram revogadas pela Lei nº 52/2003, dando cumprimento à Decisão-Quadro nº 2002/475/JAI, de 13 de junho, do Conselho, relativa à luta contra o terrorismo, a qual veio introduzir um regime inovador, agravando penalidades, alargando o elenco de crimes conexos com o terrorismo, passando a prever os crimes de organizações terroristas e terrorismo internacionais e consagrando a responsabilidade de pessoas coletivas<sup>57</sup>.

Desde então, passa-se a punir *“quem promover ou fundar grupos, organização ou associação terrorista, a eles aderir ou apoiar, nomeadamente através do fornecimento de informações ou meios materiais, ou através de qualquer forma de financiamento das suas atividades”* (Artigo 2.º, da Lei 52/2003).

Em junho de 2003, o GAFI reviu as suas recomendações para abranger o financiamento do terrorismo, e elaborou requisitos mais pormenorizados no que respeita à identificação e verificação da identidade do cliente, às situações em que um

---

<sup>53</sup> FERNANDES, Conde - *Comentário das Leis Penais Extravagantes*. Vol. 1. Coord.: Paulo Pinto de Albuquerque, [e] José Branco. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010. p. 226.

<sup>54</sup> PEREIRA, Rui, *op. cit.*, pag.80.

<sup>55</sup> FERNANDES, Conde. *op. cit.*, p.226.

<sup>56</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>57</sup> PEREIRA, Rui, *op. cit.*, pag.81.

risco mais elevado de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo. Estas alterações traduziram-se nas Diretivas n.ºs 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro e 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de agosto<sup>58</sup>. Com a transposição destas Diretivas, a Lei 11/2004, de 27 de março (doravante Lei 11/2004), foi revogada pela Lei 25/2008, sendo reformulado o regime prevenção da utilização do sistema financeiro e das atividades e das profissões para efeitos de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e de financiamento do terrorismo. Através da Lei 25/2008, o legislador aproveita e passa a integrar no regime de combate ao branqueamento (que foi especificamente criado para este), o regime do combate ao financiamento do terrorismo. O regime de prevenção e repressão do branqueamento passa agora a ser, também, o regime de prevenção e repressão do financiamento do terrorismo.

Para além da criação desse novo regime, a Lei 25/2008, pelo seu artigo 62.º, procede também à segunda alteração da lei 52/2003, aditando a esta o tipo de crime de financiamento do terrorismo, autonomizando-o num único artigo, através do art.º 5.º-A.

Sucede que a definição de terrorismo constante na al. i) do art.1.º do CPP não fazia referência à categoria de “Financiamento de Terrorismo”, entretanto aditado pela Lei 52/2003 e pela Lei 25/2008. Com a alteração legislativa operada pela Lei 58/2015, de 23 de junho, passou-se a definir (qualificar) terrorismo como “*as condutas que integram os crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo*”, adequando esta disposição (al. i do art.1.º do CPP) ao atual quadro legal do terrorismo.

Desadequado, permanecia também o regime jurídico que estabelece as ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal (Lei 101/2001, de 25 de agosto). Este regime jurídico, embora tenha sido objeto de alteração, através da Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto, que incluiu, no âmbito de aplicação das ações encobertas, o crime de tráfico de pessoas, não se incluíram nesta alteração os novos tipos de crime relacionados com a atividade terrorista, nomeadamente, outras

---

<sup>58</sup> A fim de alinhar a legislação de acordo com as Recomendações do GAFI (Recomendações revistas em fevereiro de 2012), em 20 de Maio de 2015 foi aprovada a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, que vem revogar estas Diretivas (Diretiva 2005/60/CE e a Diretiva 2006/70/CE), dispondo os Estados-Membros do prazo até 26 de junho de 2017 para pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à mesma.

organizações terroristas, terrorismo internacional (constantes na Lei 52/2003), e o crime de financiamento de terrorismo (aditado pela Lei 25/2008). Assim, através da Lei 61/2015, de 24 de junho, aditou-se a este regime jurídico, no seu art. 2.º, al. h), os tipos de crime, terrorismo internacional e o financiamento do terrorismo.

No mesmo sentido, a Lei 5/2002, de 11 de janeiro<sup>59</sup>, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, nas suas sucessivas alterações, não abrangeu os todos os tipos de ilícitos criminais atinentes ao fenómeno do terrorismo. Com a alteração legislativa operada pela Lei 55/2015, de 23 de junho, passa a fazer parte do catálogo de crimes abrangidos por este regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado, os tipos de crime, outras organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo (al. b, do n.º 1 do art.1.º).

A Lei 60/2015, de 24 de junho, procedeu à quarta alteração da Lei 52/2003 (LCT), dando cumprimento à Decisão-quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho (supra referida) e da também já referenciada Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 2178 (2014), prevendo: (i) a criminalização daqueles que possam de qualquer forma, recompensar ou louvar outra pessoa pela prática de atos terroristas, de forma adequada a criar perigo da prática de outro crime da mesma espécie; (ii) a punição dos indivíduos que viagem ou tentem viajar com a finalidade de aderir a uma organização terrorista, cometer, planejar ou preparar atos terroristas ou neles participar, ou proporcionar ou receber treino para fins terroristas, bem como daqueles que organizem, facilitem ou financiem, de forma deliberada, essas mesmas viagens.

Esta alteração introduziu tipos de crime que estão subjacentes à apologia pública e às deslocações para a prática de crime de terrorismo, ao reconhecer que os terroristas e organizações terroristas são possuidoras de redes internacionais, nos países de trânsito e destino, que permitem a circulação de combatentes de todas as nacionalidades, bem como de recursos financeiros de que estes necessitam para a prossecução dos seus objetivos. Nesse seguimento, foi criminalizada a conduta de quem participar no financiamento, planeamento, preparação ou cometimento dos atos terroristas, ou seja, criminalizando comportamentos que ocorrem ainda em

---

<sup>59</sup> Doravante Lei 5/2002.

território nacional, antes da partida para palcos de conflito, nomeadamente no momento da viagem e respetiva organização e financiamento.

No mesmo sentido, surge a incriminação da própria viagem, com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem, ou mesmo, com vista à adesão a grupo terrorista ou cometimento de atos terroristas (n.º 10 e 11, do art. 4.º da LCT). É exigida a verificação de um elemento subjetivo, nomeadamente, a intenção de praticar os atos previstos no n.º 1 do art.2.º. Esta intervenção penal tem como fim o impedimento da viagem, ficando criadas as condições para aplicação de medidas de coação (verificadas os demais pressupostos), tais como, a medida de proibição de ausência para o estrangeiro (al. b) do n.º 1 do art.200.º do CPP), ou prisão preventiva, em caso de violação da medida (n.º 1 e al. a) do n.º 2 do art. 203.º do CPP).

Quanto à punição de quem organiza, financia ou facilita a viagem de outrem (n.º 12 do art. 4.º da LCT), depende apenas de agir conhecendo a intenção daquele, sem que ele próprio tenha essa intenção, autonomizando-se as duas condutas.

### **2.3. Regime Repressivo do Financiamento do Terrorismo**

Como vimos, o atual regime legal, contra o financiamento do terrorismo, prevê um vetor preventivo e outro repressivo, sendo que o primeiro (a Lei 25/2008) se traduz num apertado regime que impõe um conjunto de deveres a um conjunto de entidades (financeiras e não financeiras), com base numa intervenção baseada no risco, numa atuação preventiva, com a finalidade de prevenir o crime ou mesmo de detetá-lo uma vez cometido (este regime será tratado na subsecção 5.3, para o qual remetemos), e o segundo configurado para as situações de comissão do crime de financiamento do terrorismo.

A conduta típica do crime de financiamento do terrorismo previsto no art. 5.º - A da LCT, consiste em:

- “[...] fornecer, recolher ou deter fundos ou bens de qualquer tipo, bem como produtos ou direitos suscetíveis de ser transformados em fundos [...]” (n.º 1);
- “[...] por quaisquer meios, direta ou indiretamente [...]” (n.º 1) provenham ou não de terceiros, tenham ou não sido entregues a quem se destinam<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> FERNANDES, Conde, *op. cit.*, p.226.

- independentemente de terem sido efetivamente utilizados para cometer os factos que se destinam financiar (n.º 2)

Exige-se ainda a verificação de um elemento subjetivo específico, suplementar ao dolo do tipo relativo à: “[...] **intenção de serem utilizados** ou sabendo que podem ser utilizados, total ou parcialmente, no planeamento, na preparação ou para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, quer com a intenção nele referida quer com a intenção referida no n.º 1 do artigo 3.º [...]” (n.º 1). Neste caso, é exigido uma densificação mínima do perigo (abstrato), razoável e racional, à luz do princípio da ofensividade e da culpa, pelo que essa intensão deve corresponder a uma probabilidade objetiva dos fundos virem a financiar tais atos.<sup>61</sup>

O bem jurídico protegido pela incriminação é a paz pública interna ou internacional, consoante a natureza do terrorismo que o financiamento visa apoiar, protegido por dupla antecipação, considerada a natureza instrumental do financiamento à atividade terrorista<sup>62</sup>.

Os comportamentos descritos são puníveis com pena de prisão de 8 a 15 anos. Nos termos do n.º 3 deste preceito, poderá haver uma atenuação ou mesmo eliminação da pena, no caso de se provar que o agente voluntariamente abandonou a atividade, se afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ele provocado ou se auxiliar concretamente na recolha de provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis. Tal como acontece em algumas normas de direito processual, também aqui o legislador contempla alguns mecanismos de direito *premier* e de reconhecimento da colaboração processual. Estes mecanismos, que estão estribados necessariamente no princípio da oportunidade, têm como objetivo “*alargar o âmbito dos recursos do sistema de justiça disponíveis, de modo a abrir brechas numa criminalidade estrutural e tendencialmente imunizada, mas não auto imune à própria condição humana dos seus agentes*”<sup>63</sup> e, assim, aumentar a eficácia e a celeridade na administração e realização da justiça penal<sup>64</sup>.

Breve referência ainda à previsão, no art. 6.º da LCT, da responsabilidade penal das pessoas coletivas e equiparadas, transpondo assim o artigo 7.º e 8.º da Decisão-

---

<sup>61</sup> Idem, Ibidem.

<sup>62</sup> Idem, Ibidem. p. 227.

<sup>63</sup> Idem, Ibidem, p.216.

<sup>64</sup> Sobre os mecanismos de direito *premier* e do reconhecimento da colaboração processual v.g. BRAZ, José, *op. cit.*, p. 328 a 338.

Quadro n.º 2002/475/JAI. A remissão para o regime geral do art. 11.º do CP poderá levar ao critério de imputação resultante de facto praticado de quem age sob autoridade das pessoas com posição de liderança e com violação dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbia<sup>65</sup>, desde que haja uma intencionalidade terrorista, prevista nos artigos 2.º a 5.º da LCT.

---

<sup>65</sup> FERNANDES, Conde, *op. cit.*, p.216.

### 3. VIAS PRINCIPAIS DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Para se financiarem, os grupos terroristas dispõem de elevada capacidade operacional, no qual se incluem meios técnicos e humanos especializados e modelos estruturais e funcionais complexos que lhes conferem mobilidade<sup>66</sup> e de descrição, mediante, por exemplo: empresas de fachada, contas secretas, falências fraudulentas, contabilidades paralelas, fraude contra seguradoras, fraude bancária, realização de pagamentos de elevados montantes em numerário, utilização de produtos de moeda eletrónica (que é cada vez mais considerada como um substituto das contas bancárias), “crimes fiscais” relacionados com impostos diretos e indiretos, utilização de serviços do setor do jogo, entre outros.

Os negócios lícitos mais utilizados passarão, por exemplo: pelo investimento no mercado financeiro e no mercado de capitais (campos de excelência para a lavagem de capitais); pelo turismo, indústria hoteleira, casinos; negócios de importação e exportação, que permitem controlar logísticas internacionais de transporte de mercadorias, entre outros. A infiltração em negócios lícitos constitui uma tática para reduzir o risco de deteção e ocultar a sua origem.

Esta panóplia de manobras permite também, ao mesmo tempo, dotar os grupos terroristas de meios para preparar os atentados, quer se trate de meios diretos (por exemplo, armas e explosivos) ou indiretos (por exemplo, documentação falsa, que permita viajar e ter uma residência sem serem detetados).

Para um conhecimento mais aprofundado sobre esta matéria, selecionamos um conjunto de áreas com exemplos práticos do processo de financiamento do terrorismo. Para tal, iremos descrever, em primeiro lugar, os principais meios de financiamento do terrorismo, que poderão consistir em atividades lícitas ou ilícitas de obtenção de recursos. De seguida, iremos conhecer os mecanismos de manipulação desses proventos, os quais consistem em técnicas de branqueamento sofisticadas. E, por fim, como é que esses proventos são remetidos para outros países sem que sejam detetados.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.305.

<sup>67</sup> Importa fazer uma breve referência: João Ventura distribui as infrações criminais - que servem essencialmente para efeitos de financiamento do terrorismo e apoio logístico ou que se referem apenas à concretização dos objetivos declarados - em três categorias: a) crimes instrumentais - crimes que servem apenas de apoio, suporte e financiamento do terrorismo; b) Crimes Borderline - representam a linha de transição ou fronteira entre os crimes instrumentais e de resultado (ex: rapto e tomada de



### 3.1. Meios De Financiamento Do Terrorismo

#### 3.1.1. Estado Patrocinador

Existem países que financiam direta e/ou indiretamente grupos terroristas. A prossecução de estratégias de política interna (nos casos de “Terrorismo de Estado”) ou de política externa, levam, muitas vezes, determinados Estados a financiarem diretamente organizações terroristas que, por meio da prática terrorista, procuram alcançar os seus objetivos políticos. Outros países, por meros interesses económicos e financeiros, adquirem produtos (por exemplo petróleo, ouro, joias, obras de arte, etc.) ou vendem (por exemplo armas) às organizações terroristas, contribuindo indiretamente para a prossecução do seu financiamento e apoio logístico.

A existência de “Estados terroristas”, classificado na doutrina por “Terrorismo de Estado”, pressupõe em, muitos casos, a cedência de conselhos militares e apoio logísticos e financeiro a grupos considerados terroristas por esses mesmos Estados, como é o caso de países como o Afeganistão na sua relação com os Taliban<sup>68</sup>.

Outros utilizam “esquadrões da morte”, serviços secretos, milícias paramilitares, com o objetivo de a impor o seu regime no seio da população por meio de violência incutindo o medo e o terror, como são exemplos países como: a Indonésia, a Índia, o Sri Lanka, o Chile, a China, a Birmânia, a Argélia, a Síria, o Irã<sup>69</sup>.

Relativamente ao terrorismo internacional, utilizado como estratégia de pressão a outros Estados soberanos, surge o caso do conflito entre Israel e Palestina e os atentados de 1986 em Paris, quando o Irã se serviu do grupo terrorista Hezbollah para atingir os tunisinos naquele Estado<sup>70</sup>. Para a prossecução do financiamento destes grupos são utilizados postos diplomáticos, contas em grandes instituições

---

reféns, poderá ser ele próprio um ato terrorista, e ao mesmo tempo um crime instrumental - para obtenção de financiamento - no caso de ser pedido um resgate) e; c) Crimes de resultado, que são os crimes que servem essencialmente a prática de atos de terrorismo (ex: homicídios convencionais; ataques bombistas; ataques NBQR; fogo posto ou ataques incendiários; sabotagem e ataques ciberterroristas) cfr. VENTURA, João Paulo, *op. cit.*, p. 209 e ss..

<sup>68</sup> BIANCO, Alexandre Solon - *Os Circuitos de financiamento do terrorismo*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005. [s.n.]. Relatório de mestrado para a cadeira de Relações Internacionais. p. 37.

<sup>69</sup> WILENSKY, Alfredo Héctor e JANUÁRIO, Rui - *Direito Internacional Público Contemporâneo: Responsabilidade Internacional do Estado: Terrorismo Internacional: Direito Internacional do Ambiente: Processo de Integração Europeia e os Parlamentos Nacionais*. Lisboa: Áreas editora, 2003. p.159.

<sup>70</sup> Idem, Ibidem.

financeiras internacionais, ou mesmos por meio de operações de recolha de fundos forçada de imposto revolucionário, no caso de minorias étnicas<sup>71</sup>.

Ainda no paradigma do terrorismo internacional, a organização terrorista ISIS é uma organização terrorista que, pelo facto de dominar grandes porções de território no Iraque e na Síria, é o exemplo mais atual de um grupo terrorista que consome vários meios de financiamento direto e indireto por parte de Estados (patrocinadores), nomeadamente (e a título de exemplo): pela venda de petróleo capturado nesse território estimando-se que obtenha cerca de 50 milhões de dólares todos os meses<sup>72</sup>; pelo roubo de reservas de dinheiro de bancos locais, contrabando de carros e armas, sequestros e bloqueios de estradas; apreensão de grandes quantidades de armas (do exército iraquiano e grupos armados sírios); desmantelamento de estruturas (por exemplo fábricas) e venda das mesmas a outros países<sup>73</sup>.

O combate a estas formas de financiamento de terrorismo é feito mediante decisões políticas, nas quais se incluem intervenções militares, tendo como alvos: (i) os países que apoiam os grupos terroristas (por exemplo no pós 11 de setembro de 2001, com a intervenção por parte dos EUA e seus aliados, no Afeganistão), ou mesmo; (ii) países cuja porção de território é dominada pelas organizações terroristas (como se está a verificar com as intervenções militares na Síria e Iraque, por parte de países como a França, Rússia e EUA). No entanto, este tipo de intervenções é condicionado por interesses dos países que lucram, económica e politicamente, com as atividades dos grupos terroristas.

---

<sup>71</sup> Idem, Ibidem.

<sup>72</sup> PINTO, Diogo Vaz - *G20. Putin Revela que o Daesh é Financiado por 40 Países, Alguns do G20*. Notícia do Jornal i. Portugal: Period.: diária (18-11-2015). p. 16.

<sup>73</sup> AGUIRRE, Mariano - De Onde Vem o Dinheiro que Financia o Estado Islâmico?. BBC Brasil (26 Ago 2014). [consultado em 19-11-2015] disponível em [WWW:URL:http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140825\\_financiamento\\_estado\\_islamico\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140825_financiamento_estado_islamico_lgb)

### 3.1.2. Narcotráfico

Dentro das atividades de crime organizado, o narcotráfico é um dos sectores mais lucrativos, com um ganho estimado na ordem dos 400 biliões de dólares por ano<sup>74</sup>. A heroína mantém-se como o produto mais rentável, sendo a sua produção feita essencialmente, no Afeganistão, e distribuição por grupos turcos, curdos e albaneses.

O tráfico de cocaína é assegurado essencialmente por grupos colombianos, os quais são responsáveis por cerca de 80% da sua produção mundial, utilizando Espanha como porta de entrada na União Europeia. A produção de cocaína é feita na sua grande maioria na Colômbia, Peru e Bolívia, enquanto o processamento é feito em países como a Venezuela, o Chile e Argentina<sup>75</sup>.

Estima-se que grande parte dos grupos terroristas, na busca de financiamento estejam diretamente relacionados com as atividades do tráfico de droga mundial, com atividades de proteção aos produtores e traficantes de droga, resgates, na sequência de sequestros e de diversas práticas de extorsão. A título de exemplo, em resultado do conflito com as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), foi suspenso o controlo de soberania, de uma parte do território, por parte do Estado Colombiano. Com o domínio dessa porção de território, as FARC financiam-se a partir do narcotráfico, dando proteção às plantações aos laboratórios e às pistas de aterragem e até participando diretamente no seu comércio.<sup>76</sup>

Na Europa o grupo terrorista PKK<sup>77</sup> começou por se financiar com os assaltos a joalharias e ao tráfico de estupefacientes, recorrendo a partir da Ásia para a Europa<sup>78</sup>.

Ainda na Europa, numa altura de conflito entre as autoridades dos Sri-Lanka e o movimento separatista “*Tigres de Libertação do Elm Tamil*”, colidiu com a detenção de vários indivíduos originários do Sri-Lanka, portadores de avultadas quantias de heroína<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*. disponível em WWW:URL:<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>

<sup>75</sup> CARRAPIÇO, Helena - *O Crime Organizado Transnacional na Europa, Origens, Práticas e Consequências*. Lisboa: Cadernos do IDN, 1, 2006. p.7.

<sup>76</sup> FERNANDES, Luís Miguel Fiães, *op. cit.*, p.28.

<sup>77</sup> Partido dos Trabalhadores do Curdistão, tem como alvo a Turquia, com objetivo lutar pelo reconhecimento da autodeterminação dos Curdos.

<sup>78</sup> Idem, *Ibidem*, p.29.

<sup>79</sup> Idem, *Ibidem*, p.28.

No Afeganistão, o ópio está intrinsecamente ligado à economia, os quais utilizavam o tráfico dessa substância como fonte de financiamento da guerra, perante a invasão soviética<sup>80</sup>.

Existem dados que ligam o *Hizballah* e o *Hamas* ao tráfico de droga (o qual é efetuado em cooperação com outras associações criminosas), ao contrabando de tabaco, à contrafação de documentos, de *software* e de CD's de música, bem como ao branqueamento de capitais. As autoridades Brasileiras, no ano 2000, estimaram que terão sido transferidos para o médio oriente cerca de 261 milhões de dólares por parte de grupos como o *Hizballah*, o *Hamas* ou a *Jihad Islâmica*<sup>81</sup>.

Segundo o Ministro do interior espanhol, os atentados de Madrid, em 11 de Março de 2004 terão sido financiados pelo tráfico de estupefacientes, existindo ligações às redes de tráfico de *Tânger*<sup>82</sup>.

### 3.1.3. Tráfico de Seres Humanos e *Smuggling*

O tráfico de seres humanos e *smuggling* (ou apoio à imigração ilegal) serão também um dos setores mais rentáveis, logo a seguir ao tráfico de droga. A esperança de uma vida com melhores condições, a fuga aos conflitos armados, entre outros fatores, tem levado milhões de cidadãos a recorrer a grupos de crime organizado para facilitar a sua entrada em território Europeu<sup>83</sup>.

Hoje estamos a assistir a uma deslocação - sem precedentes, desde a II Guerra Mundial - de refugiados, oriundos da Síria e Iraque, que atravessam o mar mediterrâneo rumo à Europa, em resultado de um conflito, cujo atual responsável é a organização terrorista "Estado Islâmico"<sup>84</sup>. Para além das avultadas quantias recebidas, esta movimentação representa também uma séria preocupação para a segurança dos países, tendo em conta que existe a possibilidade de entre os milhares de refugiados, se encontrarem infiltrados membros do "Estado Islâmico", os quais munidos de treino, experiência de combate, conexões extremistas e de motivação poderão perpetrar atentados terroristas, nos vários países de destino.

---

<sup>80</sup> Idem, Ibidem. p.29.

<sup>81</sup> Idem, Ibidem, p.30.

<sup>82</sup> Idem, Ibidem, p.31.

<sup>83</sup> CARRAPIÇO, Helena, *op. cit.*, p.12.

<sup>84</sup> Anteriormente designamos por ISIS. Também designado por *Daesh*.

O apoio à imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, embora tenham algumas características em comum, são duas áreas distintas, nomeadamente, por o primeiro corresponder a uma prestação de serviços, ao qual corresponde uma entrada e permanência sem documentação válida, e a segunda implicar a existência de uma vítima, utilizando-se, neste caso, muitas vezes, vistos ou outro meio legal para fazer a sua entrada no país de destino, as quais são utilizadas posteriormente em trabalho precário, redes de prostituição ou mesmo pedofilia.<sup>85</sup>

#### 3.1.4. Doações e Extorsões

As doações de quantias monetárias, bens ou serviços por parte de simpatizantes, colaboradores, benfeitores, empresas, governos, partidos políticos e pelos próprios membros dos grupos terroristas, representam mais uma das formas de financiamento de terrorismo. Uma das formas de camuflar os benfeitores é a doação feita para entidades sem fins lucrativos que guardam conexões extremistas. A título de exemplo, temos o caso inglês, em que a polícia daquele país detetou que as doações efetuadas a mesquitas e madrassas<sup>86</sup> têm como destino grupos terroristas de índole Islâmica<sup>87</sup>.

Outros casos há, em que as “doações” são obtidas por meio de violência e ameaça. Tal acontece com mais frequência nos denominados Estados frágeis ou falhados e em regiões mais isoladas ou remotas.

Como exemplo deste meio de financiamento, apresentamos os dois primeiros casos (dos 20 casos compilados pelo Grupo Egmont e pelo GAFI<sup>88</sup>) de extorsão.

O primeiro (caso 1) refere-se a uma organização terrorista do país A, que arrecada dinheiro, entre os meses novembro e janeiro de cada ano para financiar as suas atividades noutro país. Para tal, a organização visita negócios dentro das

---

<sup>85</sup> Idem, Ibidem.

<sup>86</sup> Escola a cargo de membros da religião islâmica (não estatal) onde o estudo tem por base o Alcorão.

<sup>87</sup> BIANCO, Alexandre Solon, *op cit.*, p.41.

<sup>88</sup> Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o Grupo Egmont convidou as diversas unidades de informação financeira a participar na iniciativa de compilar casos relacionados com o financiamento do terrorismo. Os casos numerados de 1 a 16 foram recebidos diretamente das UIF's, enquanto que os casos 17 a 20 são provenientes do exercício de tipologias do GAFI/FATF. Os casos de 6 a 11 serão incorporados ao documento “Diretrizes para Identificação de Atividades de Financiamento do Terrorismo por Instituições Financeiras”, elaborado pelo GAFI/FATF. cfr. COAF - *Vinte Casos Relacionados ao Financiamento do Terrorismo, Coletados pelo Grupo de Egmont e pelo GAFI/FATF*. 02/09/2015. [consultado em 29 Nov. 2015]. Disponível em WWW:URL:<http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/pld-ft/publicacoes/financiamento-do-terrorismo>

próprias comunidades, aos quais são solicitadas as doações, usando a ameaça e a violência para reforçar a demanda e para evitar que os comerciantes comuniquem com as autoridades. O dinheiro é entregue em espécie, sem qualquer registo, logo sem hipótese para a polícia lhe seguir o rasto. Foi estimado que a organização arrecada entre 650 a 870 mil dólares americanos por ano. O dinheiro é retirado do país por meio de portadores<sup>89</sup>.

O segundo caso refere-se à extorsão de empresas de construção civil, onde numa determinada comunidade é exigida uma comissão para que possa construir um determinado edifício. A empresa inclui este custo no orçamento do projeto, e caso o pagamento não seja efetuado o projeto não será concluído<sup>90</sup>.

### 3.1.5. Organizações Sem Fins Lucrativos

As organizações sem fins lucrativos têm contribuído de forma significativa para a prossecução do financiamento do terrorismo, servindo como canais para fundos terroristas, tal como consta na recomendação especial VIII do GAFI, nomeadamente: *“(i) por organizações terroristas que se apresentem como legítimas; (ii) para explorar entidades legítimas como meio de financiamento do terrorismo, nomeadamente com o propósito de evitar medidas de congelamento de ativos, e (iii) para dissimular ou ocultar o desvio de fundos destinados a fins legais para organizações terroristas.”*

O objetivo das diversas organizações é realizar uma determinada missão, com um intuito não lucrativo. Assim, grande parte das fraudes ocorridas neste setor são ao nível de balanços e de demonstrativos financeiros, podendo-se destacar alguns métodos, nomeadamente: pela declaração de custos dos eventos, a qual é apresentada de forma inflacionada; pela listagem de valores inflacionados no valor das despesas, associadas como legítimas despesas de programas; pela não comunicação às entidades competentes de forma correta; pela não obediência às regras contabilísticas que servem tanto ao programa quanto ao objetivo de angariar fundos.<sup>91</sup>

Para além da deteção de informações fraudulentas, que não é de fácil acesso para as entidades competentes, acresce a falta de formação destas relativamente às

---

<sup>89</sup> Idem, Ibidem.

<sup>90</sup> Idem, Ibidem.

<sup>91</sup> BIANCO, Alexandre Solon, *op. cit.*, p.42.

áreas de risco das organizações sem fins lucrativos, que simplesmente usam os mesmos métodos adotados para as empresas normais.<sup>92</sup>

Também a cobrança de taxas a determinados eventos sociais e culturais é um dos métodos de angariação de fundos, sendo que parte desses capitais é desviado para operações terroristas.

No pós 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA acusaram algumas instituições de caridade de captar fundos para prossecução do financiamento do terrorismo. Foi o caso da denominada “*Holy Land Foundation for Relief and Development*”, uma das maiores instituições de caridade muçulmana nos EUA, com sede no Texas, que foi acusada de ter ilegalmente direcionado 12,4 milhões de dólares, para além de meios logísticos, para apoiar o *Hamas* (grupo terrorista da Palestina).<sup>93</sup>

Para dar resposta a este problema, o GAFI emitiu um conjunto de princípios básicos e de vigilância úteis com vista à prossecução da recomendação especial VIII, dos quais se elencam os seguintes<sup>94</sup>:

- “Transparência financeira”: pela prática de contabilidade adequada e auditoria independente, e uso preferencial de contas bancárias para remeter fundos; “verificação programática”, através do fornecimento de informações exatas ao prestador de fundos; verificação da prossecução ou não dos projetos, e da utilização dos fundos; documentação das suas operações;

- Remessa de fundos para organizações estrangeiras: recolha do máximo de informações detalhadas relativas à organização destinatária, devendo ser considerada a sua investigação, através de pesquisas em fontes abertas seja pela verificação da listagem das Nações Unidas, da União Europeia, ou outras como a *Office of Foreign Assets Control* (“OFAC-list”) do tesouro americano; análise de operações financeiras da organização destinatária e determinação da sua identidade; procurar referências bancárias, verificar se se trata de um banco de fachada, a operar sob uma licença *offshore*, sinalizado como não cooperante ou carecendo de mecanismos de controlo anti-branqueamento e de vigilância regulatória; devem ser solicitados relatórios periódicos quanto às suas atividades operacionais e o uso dos fundos atribuídos deverão ser fiscalizados através de auditorias;

---

<sup>92</sup> Idem, Ibidem, p.43.

<sup>93</sup> Idem, Ibidem, p.44.

<sup>94</sup> SARMENTO, Carlos, *op. cit.*, p.181 a 182.

- Os regulamentos, que cobrem os requisitos de vigilância e de melhores práticas, deverão ser sustentados por sanções para o seu incumprimento à organização e aos seus responsáveis.

O caso 6<sup>95</sup>, apresentado pelo Grupo *Egmont* e pelo GAFI, ilustram um acontecimento real, envolvendo uma instituição de caridade: Uma investigação no país B teve início com base na comunicação de uma operação suspeita. Foram detetadas movimentações financeiras de grande volume (356 mil dólares) numa conta à qual estava associada a identidade falsa de um indivíduo. Na investigação, descobriu-se que a conta estava vinculada a uma instituição de caridade estrangeira. A conta em questão era utilizada pela instituição para a recolha de fundos terroristas por meio de um esquema fraudulento, pois o país B fornece fundos para entidades sem fins lucrativos numa proporção equivalente a 42% das doações recebidas. A instituição de caridade retinha para si o valor fornecido pelo Governo e à organização terrorista era devolvida a restante quantia.

O caso 7<sup>96</sup> refere-se ao depósito em espécie em contas de organizações sem fins lucrativos. No país L, a UIF recebeu a comunicação por parte de um banco, de uma operação suspeita efetuada por uma empresa de investimentos *offshore*, nomeadamente vários depósitos em espécie em diferentes moedas estrangeiras, que se destinariam a financiar diferentes empresas do setor média. A UIF veio a descobrir que os gerentes da empresa *offshore* tinham aberto contas em vários bancos (nesse país L) sob os nomes de empresas média e de uma organização sem fins lucrativos, cujo objeto seria a promoção de atividades culturais. Veio-se a apurar que esta recebia quase diariamente pequenos depósitos por parte de terceiros e que os gerentes efetuavam depósitos em espécie. Os gerentes da empresa usariam este esquema para lavagem de capitais e alegadamente pertenceriam a um grupo terrorista.

---

<sup>95</sup> cfr. COAF, *op. cit.*.

<sup>96</sup> Idem, *Ibidem*.



### 3.1.6. O Contrabando e o Descaminho

Quando falamos de contrabando e descaminho, estamos no âmbito de tráfico diverso, na qual se enquadram atividades tais como: o contrabando de álcool e de tabaco, passando pelo tráfico de armas, pessoas, órgãos, até ao furto, roubo e viciação de veículos e propriedade intelectual.

No que toca ao tráfico de armas, existe uma grande preocupação relativamente ao tráfico de armas nucleares, biológicas e químicas, a partir da Rússia, por dar a possibilidade dos grupos terroristas prosseguirem as suas atividades<sup>97</sup>.

O descaminho consiste na colocação de produtos legais à disposição da sociedade de consumo sem as devidas autorizações legais, pagamento de impostos ou taxas devidas pela importação ou exportação, resultando em grandes lucros que poderão servir a prossecução do financiamento do terrorismo.<sup>98</sup>

Como já acima referimos, existem dados que ligam o *Hamas* e o *Hisballah* de ter auferido de um lucro de 1,5 milhões de dólares nos EUA entre 1996 a 2000, do contrabando de tabaco.

Para melhor percebermos este meio de financiamento, sugerimos o terceiro<sup>99</sup> dos vinte casos apresentados pelo GAFI e pelo Grupo *Egmont*, onde é descrito o contrabando de mercadorias e a utilização do sistema financeiro para lavar lucros em benefício de uma organização terrorista ou de indivíduos a ela associados. A mercadoria contrabandeada é comprada legalmente na Europa, África e no Oriente e depois transportada para o país B por vários meios. Devido à diferença de impostos e taxas entre países é proporcionada a margem de lucro. As operações de distribuição são efetuadas por grupos restritos com evidência de uma substancial cooperação com outros grupos de crime organizado. São usados portadores para o transporte dos fundos recolhidos, os quais entregam os recursos a empresas legais. O dinheiro é colocado no sistema bancário como receita dessas empresas passando por várias jurisdições.

---

<sup>97</sup> BIANCO, Alexandre Solon, *op. cit.*, p.47.

<sup>98</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>99</sup> cfr. COAF, *op. cit.*

### **3.1.7. A Contrafação de Produtos e de Documentos e Crimes Financeiros**

Investigações efetuadas pelos EUA apontam a contrafação de produtos, (tais como musicas e filmes), com o possível relacionamento de associações criminosas em simbiose com organizações terroristas.<sup>100</sup>

Por sua vez, também a contrafação e falsificação de documentos de identificação pessoal estão intimamente ligadas às redes islâmicas ligadas à imigração ilegal, podendo servir dois fins: apoio à imigração ilegal; e apoio de movimentações criminosas diversas, nas quais se incluem os terrorismos.<sup>101</sup>

Intimamente ligados às atividades de tráfico de drogas e armas estão também a clonagem de cartões de crédito e de cheques, pelo que estando os primeiros relacionados com a prossecução do financiamento do terrorismo, existe a possibilidade dos segundos constituírem uma fonte.<sup>102</sup>

No âmbito dos crimes financeiros, destaca-se o branqueamento de capitais, a falsificação de moeda, as atividades ligadas à fraude bancária (burlas ao sistema financeiro) e a fraude fiscal, sobretudo com o “carrossel do IVA”, dadas a discrepâncias intracomunitárias<sup>103</sup>.

Os esforços judiciais têm visado uma luta contra o branqueamento de capitais, a falsificações de cartões de crédito e o congelamento dos bens de origem criminosa. Neste sentido, a Europol já dispõe de uma base de dados cujo objetivo é reunir informações sobre transações suspeitas por forma a facilitar uma partilha de informações e a garantir a prossecução da atividade de investigação e judicial na repressão de condutas de branqueamento de capitais que tenham por conexão ilícitos dessa natureza.

Relativamente aos cartões de crédito, foi criado junto da Europol um laboratório para analisar este fenómeno, onde são também desenvolvidos programas de partilha de informação entre os diferentes países.

A tudo isto, se adicionam medidas de congelamento e confisco de bens. Tal é permitido também através de um centro criado pela Europol, que permite às

---

<sup>100</sup> BIANCO, Alexandre Solon, *op. cit.*, p.48.

<sup>101</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>102</sup> Idem, *Ibidem*, p.49.

<sup>103</sup> SARMENTO, Carlos, *op. cit.*, p.183.

instituições dos Estados-membros apreender bens utilizados ou detidos pelos grupos criminosos.

O caso n.º 5<sup>104</sup>, apontado pelo Grupo *Egmont* e pelo GAFI, refere-se a uma fraude de cartão de crédito. Neste caso, foi descoberto um indivíduo que obteve, de forma fraudulenta cerca de 21 cartões de crédito de *Visa* e *Mastercard*, usando para tal identidades falsas. Os débitos atribuídos a sete desses cartões rondaram os 85 mil dólares. Nesse mesmo esquema, foram detetados também outras formas de manipulação de cartões (clonagem da banda magnética).

### 3.1.8. Empresas de Fachada

As empresas de fachada são utilizadas como meio privilegiado de lavagem de capitais, nas quais são injetados dinheiros ilícitos, ficando estas numa posição privilegiada em relação às empresas concorrentes, tendo em conta o desafogo financeiro em que vivem.

As consequências são: (i) ao nível macroeconómico, afetando os mercados e a estabilidade dos chamados mercados emergentes; (ii) ao nível microeconómico, provocando situações de concorrência desleal e perturbação da circulação dos bens no mercado, pela prática de preços baixos e políticas comerciais, que a concorrência não consegue acompanhar; (iii) ao nível político, representa uma séria ameaça ao Estado de Direito Democrático, uma vez que o branqueamento de capitais está normalmente associado à criminalidade organizada e ao financiamento do terrorismo; (iv) representa também uma ameaça à boa administração da justiça, tendo em conta a adversa dificuldade em identificar e punir os autores dos crimes conexos ou precedentes ao branqueamento e ao financiamento do terrorismo.<sup>105</sup>

Como exemplo prático de uma deste tipo de empresa, sugerimos o caso n.º 15<sup>106</sup> apresentado pelo grupo *Egmont* e pelo GAFI, que se refere a uma empresa de importação e exportação que atuava ilegalmente no setor de transferência de recursos. Após a comunicação de uma operação suspeita de transferência de 1,8

---

<sup>104</sup> cfr. COAF, *op. cit.*.

<sup>105</sup> MENDES, Paulo de Sousa - *O branqueamento de capitais e a criminalidade organizada*. In: Estudos de direito e segurança. André Inácio. [et al.]. Coord.: Jorge Bacelar Gouveia, Rui Pereira. Coimbra: Almedina, 2007. p. 343.

<sup>106</sup> cfr. COAF, *op. cit.*.

milhões de dólares, num período de cinco meses para empresas e pessoas na América do Norte, Ásia e Médio Oriente, verificou-se que beneficiários destas quantias eram responsáveis por repassar os fundos aos beneficiários finais.

### 3.1.9. Os Sequestros

Os sequestros são prática comum entre as organizações terroristas, e poderão servir vários propósitos em simultâneo: a recolha de capitais; como meio de negociação (por exemplo, a libertação de agentes terroristas a cumprir pena de prisão); servir a execução de um ato terrorista (por exemplo, a exposição mediática do sequestro e assassinio das vítimas); e outros propósitos, que estejam diretamente relacionados com os objetivos políticos da organização terrorista em causa.

Os exemplos desta prática são hoje do conhecimento comum, como sejam os sequestros de jornalistas, militares, ou mesmo turistas. Um caso recente desta prática (janeiro de 2015) foi o sequestro de dois jornalistas de nacionalidade japonesa, por parte da organização terrorista “Estado Islâmico”. Esta organização exigiu inicialmente um pagamento de 200 milhões de dólares ao governo japonês. Não tendo este governo acedido às suas exigências, o grupo terrorista matou uma das vítimas, decapitando a sua cabeça. De seguida, foi divulgado um vídeo em que a segunda vítima segurava uma fotografia daquilo que seria a cabeça e corpo da primeira vítima, acompanhada por uma mensagem de voz, exigindo, o grupo terrorista, desta vez, que um enviado japonês em visita à Jordânia pressionasse o governo local pela libertação de *Sajida al-Rishawi*, uma terrorista com ligações ao grupo terrorista Al-Qaeda.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Jornal de Notícias - *Autenticidade do vídeo do Estado Islâmico é altamente provável*. (01/02/2015) [consultado em 19/10/2015] disponível em: WWW:URL:[http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content\\_id=4375351](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=4375351)

### 3.1.10. Cibercrime

Estritamente ligados à atividade dos grupos de crime organizado, em geral, está a utilização do ciberespaço na prossecução das suas atividade ilícitas, o qual é referência da crescente internacionalização e atuação em rede dos grupos terroristas.

Para além do *World Wid Web* (vulgarmente conhecido por “www”), nas quais são utilizadas as redes sociais, *blogs* e *web sits*, a *Dark Web* é um lado da *Web* denominado *Deep Web* dedicado à cibercriminalidade, cuja deteção dos utilizadores se revela inviável e cujo acesso é, em geral, limitado àqueles que instalam um software específico, como o *Freenet*, o *The Onion Router* ou o *I2P*. A navegação no mundo da cibercriminalidade pode ser assim facilmente livre, anónima, cifrada e potencialmente indetetável.<sup>108</sup>

A *dark Web* passou, assim, a ser dedicada à difusão e comercialização de pornografia infantil e de material protegido por direitos de autor, bem como ao ensino de técnicas de fabrico de explosivos e à proliferação de grupos terroristas, tráfico de drogas, de armas, de documentos falsos, e de outros materiais ilícitos, bem como fóruns *Jihadistas* e páginas que comercializam dados relativos a cartões de crédito obtidos através de esquemas de *phishing*.<sup>109</sup>

Para manutenção do anonimato nas transações online, é utilizada uma moeda cifrada, designada por *Bitcoin*. Esta apresenta-se como uma *cifromoeda* descentralizada em rede, num sistema *peer-to-peer* e com recurso a tecnologia de cifragem garante o anonimato. A utilização desta moeda depende de instalação prévia de um *software* específico. As *bitcoins* podem também ser adquiridas junto de lojas de câmbio de *bitcoins*, as quais serão armazenadas na carteira digital do respetivo comprador. O valor da *bitcoin* flutua consoante a procura da mesma e revela-se como uma verdadeira moeda, apta para fazer face às oscilações do mercado.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> RAMALHO, David Silva. A investigação criminal na *Dark Web*. Revista de concorrência e regulação - Ano IV . n.º 14/15 - Abr/Set 2013, ed. Almedina, Lisboa, 2014.

<sup>109</sup> Idem, Ibidem.

<sup>110</sup> Para um estudo mais aprofundado sobre estas matérias ver RAMALHO, David Silva, *op.cit.*.

### 3.2. Formas de Ocultação de Fundos

Como temos vindo a verificar, a respeito dos meios de financiamento do terrorismo, tais atividades envolvem por si processos de branqueamento e transferência dos lucros para os países a que se destinam, sem que sejam detetados. Importa, contudo, analisar em detalhe o processo de branqueamento, bem como algumas formas de ocultação e remessa desses fundos.

Para branquearem os fundos recolhidos, as organizações terroristas utilizam casinos, bingos e loterias e, com maior amplitude, o mercado bolsista e o segurador. Apesar da obrigatoriedade de comunicação a que estas entidades estão sujeitas, e, por maior que seja a regulação do mercado, não é de fácil deteção a origem dos recursos.

#### 3.2.1. O Branqueamento de Capitais

Como se de magia se tratasse, a ocultação, a camuflagem e a disseminação de valores traduzem-se na adoção de procedimentos pelos branqueadores, que recebem dinheiro sujo e, através de recursos e técnicas sofisticadas, dão-lhe uma aparência limpa, ocultando assim a origem ilícita e a propriedade dos capitais que constituem o produto de uma determinada atividade criminosa, mediante transformação em bens ou produtos aparentemente legais, através do sistema financeiro.

Esse processo comportará em regra três fases: (i) colocação (*placement*); (ii) camuflagem (*layering*); (iii) e a integração (*integration*)<sup>111</sup>.

Na primeira fase (colocação), o dinheiro é colocado no sistema financeiro através de bancos<sup>112</sup>, casas de câmbio, intermediários financeiros, casinos, entre

---

<sup>111</sup> MENDES, Paulo de Sousa - *O branqueamento de capitais...*, op. cit., p.343.

<sup>112</sup> Neste ponto, cumpre fazer uma nota sobre os paraísos fiscais e as empresas offshore. Apesar de poderem configurar meios de ocultação e disseminação dos proventos ilícitos e lícitos para financiamento do terrorismo, não o são de pela sua simples existência. O *offshore* bancário corporiza estratégias em regra legítimas, visando a maximização de rendimentos de aplicações financeiras, com vantagens tributárias, em tudo idênticas às operações bancárias normais, distintas apenas por se inserir no segmento específico bancário, denominado “*private banking*”, onde são primados a confiança, a confidencialidade e a segurança. Diferentemente, a colocação nesses locais de dinheiro obtido ilicitamente, com recurso a técnicas de branqueamento, para distanciar a ligação do dinheiro à sua origem, aliada à barreira da confidencialidade ou anonimato, ausência de controlo e de fiscalização constituem fatores de risco para a sua utilização para o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. As empresas *offshore* e os paraísos fiscais são atividades legais e por isso legitimadas na sua existência. São tidas, acima de tudo, como estrategicamente importantes para as economias dos respetivos países. Por este motivo para que deixasse de existir anonimato, sigilo bancário, vigilância,

outros. Para conferir um distanciamento da sua origem, são usadas técnicas, tais como o racionamento dos valores que transitam pelo sistema financeiro e a utilização dos estabelecimentos comerciais que usualmente trabalham com o dinheiro em espécie.

No que diz respeito à segunda fase, a camuflagem, é uma fase complexa e sofisticada, o que torna avessa a sua deteção, através de sucessivas operações de transferência, seja entre instituições financeiras, entre contas, entre pessoas, entre países, ou outros. Tal é consumado através de movimentos eletrónicos<sup>113</sup>, entre contas anónimas, preferencialmente em países amparados pelo sigilo bancário, ou realizando depósitos em contas fantasma.<sup>114</sup>

Por fim, temos a integração, em que o dinheiro já suficientemente movimentado no ciclo de lavagem, e considerado limpo, é incorporado formalmente no sistema económico e passa a ser utilizado para inúmeros fins, nomeadamente compra de bens, valores mobiliários, ou investimento em atividades económicas.<sup>115</sup>

O branqueamento existe desde os anos 20 e 30 do século passado, no entanto, a sua luta só terá tido início na década de 70, mais concretamente nos EUA, numa luta contra os biliões de dólares gerados pelo tráfico de droga. Até então tais proventos não eram apreendidos, sendo apenas taxados em sede de impostos. Apesar de não reprimir ainda o branqueamento, em 1978, o governo americano aprova legislação no sentido de serem apreendidos os proventos do tráfico de droga.<sup>116</sup>

Alguns anos mais tarde, já depois da entrada em vigor de disposições sobre o branqueamento nos EUA, o tipo de branqueamento revelar-se-ia na Europa, cabendo à Inglaterra e à Suíça, criar as primeiras normas penais especificamente dirigidas a este fenómeno<sup>117</sup>.

De acordo com a convenção de Viena (1988) e a convenção de Palermo (2000), constitui branqueamento de capitais: *“A conversão ou transferência de bens, quando o autor tem conhecimento de que esses bens são provenientes de qualquer infração ou infrações ou da participação nessa ou nessas infrações, com o objetivo de ocultar ou*

---

controlo e fiscalização de contas, seria necessário, vontade política e económica consensual e recíproca entre países numa escala global, o que não se afigura como previsível.

<sup>113</sup> cfr. Recomendação especial VII do GAFI.

<sup>114</sup> BIANCO, Alexandre Solon, *op. cit.*, p.54.

<sup>115</sup> MENDES, Paulo de Sousa - *O branqueamento de capitais...*, *op. cit.* p.343.

<sup>116</sup> SARMENTO, Carlos, *op. cit.*, p.72.

<sup>117</sup> MENDES, Paulo de Sousa, *O branqueamento de capitais...*, *op. cit.*, p.345.

*dissimular a origem ilícita desses bens ou de ajudar qualquer pessoa envolvida na prática dessa ou dessas infrações a furtar-se às consequências jurídicas dos seus atos; a ocultação ou a disseminação da verdadeira natureza, origem, local, disposição, movimentação, propriedade de bens ou direitos a ele relativos, bem como a aquisição, a detenção ou a utilização de bens, com o conhecimento que provêm de uma infração ou infrações ou da participação nessa ou nessas infrações.”*

O GAFI definiu o tipo de branqueamento como o processo de transformação ou a transferência de bens, tendo por proveniência um conjunto de atividades delituosas, com vista à dissimulação ou ocultação dessa mesma origem, ou para prestar colaboração a qualquer pessoa envolvida no cometimento daqueles fins com o fim de fugir às consequências legais dos seus atos.<sup>118</sup>

Ao encontro desta definição foi o legislador nacional, o qual, impulsionado pelas diretrizes internacionais e europeias, implementou um conjunto de ferramentas de combate ao branqueamento. Atualmente o n.º 1 do art.º 368.º-A do CP revela que são vantagens provenientes da prática, sob qualquer forma de comparticipação dos factos ilícitos típicos catalogados nessa norma, sendo punido com pena de prisão, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, *“quem converter, transferir, auxiliar ou facilitar alguma operação de conversão ou transferência de vantagens, obtidas por si ou por terceiro, direta ou indiretamente com o fim de dissimular a sua origem ilícita, ou de evitar que o autor ou participante dessas infrações seja criminalmente perseguido ou submetido a uma reação criminal”*. O n.º 3 tipifica a conduta de ocultação ou dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou titularidade das vantagens, ou os direitos a ela relativos.

### **3.2.2. O Enquadramento Legal das Infrações do Branqueamento de Capitais**

Portugal é parte em várias organizações internacionais, nomeadamente, a ONU, o Conselho da Europa, a União Europeia, e o GAFI, dentro das quais têm sido produzidos diversos instrumentos e adotadas diversas medidas de combate à criminalidade organizada, sendo que o branqueamento dos produtos do crime é uma das principais medidas visadas.

---

<sup>118</sup> SARMENTO, Carlos, *op. cit.*, p. 172.



Nesse seguimento, a Recomendação nº R(80)10, de 27 de junho de 1980, do Comitê de Ministros do Conselho da Europa; a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena de 19 de dezembro de 1988); a Convenção Europeia nº 141, aprovada em Estrasburgo pelo Conselho da Europa, em 8 novembro de 1990 (Convenção de Estrasburgo); a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada transnacional, aprovada em 15 de novembro de 2000; as Recomendações do GAFI e, seguindo estas recomendações, a diretiva nº 91/308/CEE, elaborada em 10 de junho, pelo Conselho de Ministros da Comunidade Económica Europeia (CEE), serviram de base à consagração da figura do branqueamento como ilícito típico, através de norma avulsa, pelo Decreto-Lei nº 15/93, de 22 de Janeiro.<sup>119</sup>

Nesta fase, o tipo de crime criado não incriminou toda e qualquer vantagem, tendo em conta que a lei especificava como crime conexo exclusivamente o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.<sup>120</sup>

Em 15 de setembro, foi promulgado o Decreto-Lei nº 313/93, que implementou, de forma inovadora, um vetor preventivo no combate ao branqueamento de capitais, através de um conjunto de obrigações para o sistema financeiro, sublinhando-se a consagração do princípio da identificação de clientes e a recusa de realização de operações sempre que tal identificação não seja facultada, bem como a obrigação de conservação de documentos e o dever especial de comunicação à autoridade judiciária sempre que haja suspeita de estar perante uma infração de branqueamento de capitais.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 325/95, de 2 de dezembro, estendeu aquele regime a algumas entidades não financeiras, tais como, casinos, mediação imobiliária, compra e revenda de imóveis, negociantes em bens de elevado valor ou os bilhetes e títulos ao portador, mas, sobretudo operou um alargamento do catálogo de crimes subjacentes, aditando ao catálogo, crimes, tais como, o terrorismo, o tráfico de armas, a extorsão de fundos, o rapto, o lenocínio, a corrupção, bem como as infrações previstas no nº 1 do artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro. Este catálogo foi alterado pela Lei 65/98, de 2 de setembro, alargando o âmbito de aplicação aos

---

<sup>119</sup> DUARTE, Jorge Manuel Vaz Monteiro Dias - *Branqueamento de capitais: o regime do D.L. 15/93, de 22 de Janeiro, e a normativa internacional*. Porto: Publicações Universidade Católica, 2002. p.105, com referência à solução espanhola.

<sup>120</sup> Nas situações de: tráfico e outras atividades ilícitas (art.21.º); precursores (art.22.º); agravação (art.24.º); e tráfico de menor gravidade (art.25.º).

crimes de lenocínio e o tráfico de menores e o tráfico de pessoas. A Lei n.º 10/2002, de 11 de fevereiro, para além de alargar o conjunto de medidas preventivas (aos auditores externos, técnicos de contas, transportadores de fundos, entre outros), quando realizem determinadas atividades, ficando obrigados a comunicar à autoridade judiciária suspeitas de branqueamento, estendeu novamente o catálogo de infrações conexas, aos crimes de fraude fiscal e os demais crimes punidos por lei, com pena de prisão, cujo limite máximo seja superior a 5 anos.

Com a transposição da Diretiva n.º 2001/97/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro, que altera a Diretiva n.º 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, operada pela Lei 11/2004, foram revogadas várias normas dispersas pelos citados Decreto-lei n.º 15/93 e Decreto-lei n.º 325/95, estabelecendo, no nosso ordenamento, medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais.

A Lei 11/2004 passou a traçar dois vetores: um preventivo e outro repressivo. No que diz respeito ao primeiro, impõe-se um conjunto de deveres, nomeadamente o da comunicação ao Procurador-Geral da República de operações que indiciem, configurem ou façam suspeitar o branqueamento, a um determinado grupo de entidades, em setores como casinos, mediação imobiliária, apostas e lotarias, comércio de bens de elevado valor, gestão de contas, notários, conservadores de registos, advogados, solicitadores e outros profissionais. Quanto ao vetor repressivo, este vem redesenhar o crime de branqueamento no Código Penal, pelo aditamento ao artigo 368.º-A, quer na sua modulação típica, quer na sua moldura abstrata, aditando ao anterior catálogo de crimes subjacentes, a formulação genérica, dos factos ilícitos típicos puníveis com pena de prisão de duração mínima superior a seis meses ou de duração máxima superior a cinco anos.<sup>121</sup>

Poucos anos volvidos, e com a transposição das Diretivas n.ºs 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro e 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de agosto, a Lei 11/2004 foi revogada pela Lei 25/2008<sup>122</sup>, reformulando o regime português da prevenção da utilização do sistema financeiro, das atividades e das

---

<sup>121</sup> COSTA, Jorge - *O branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo : algumas notas sobre a experiência portuguesa*. In: Polícia e Justiça. [Lisboa], 2005. - Série 3, n.º 6 (Jul.-Dez. 2005). p. 193 e 194.

<sup>122</sup> Como já acima foi referido em contexto do financiamento do terrorismo (secção 2).

profissões para efeitos de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e de financiamento do terrorismo.

No que à vertente repressiva diz respeito, a nova Lei manteve quase inalterado o regime do branqueamento na sua dimensão penal pelo tipo legal constante no artigo 368-A do Código Penal. Sobre este quadro jurídico, concordamos que vantagens são os bens provenientes, sob a forma de comparticipação, dos factos ilícitos típicos precedentes e/ou subjacentes, sendo necessário a existência de nexo causal mínimo entre aquelas e a conduta do suspeito de branqueamento<sup>123</sup>. Acresce o facto de não ser pacífico na doutrina e jurisprudência<sup>124</sup> sobre o concurso real ou aparente do crime de branqueamento em relação aos crimes precedentes e/ou subjacentes.<sup>125</sup>

### 3.3. Remessa de Fundos

Para transferirem os fundos recolhidos, os grupos terroristas recorrem a vários métodos dos quais se destacam as redes bancárias informais como a *Hawala/Hundi*, ou mesmo transportadores de numerários.

A rede de financiamento da Al-Qaeda é um exemplo do uso destes mecanismos, os quais conseguem transferir fundos para zonas distantes do globo. A CIA estima que o grupo terrorista Al-Qaeda gastaria pelo menos 30 milhões de dólares anualmente no financiamento de operações, manutenção de campos de treino, salários dos operacionais e em contributos financeiros aos taliban e a outros grupos terroristas<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> SARMENTO, Carlos, *op. cit.*, p.173.

<sup>124</sup> O acórdão do pleno de secções criminais do STJ de fixação de jurisprudência nº13/2007, in DR, I série, de 13 de Dezembro de 2007, 8903 ss..

<sup>125</sup> Sobre este assunto ver CANAS, Vitalino 1959 - *As medidas de natureza preventiva contra o branqueamento e o financiamento do terrorismo*. In: Revista da Ordem dos Advogados. Lisboa. A. 68. nº 2/3 (Set.-Dez. 2008). p. 157.

<sup>126</sup> BIANCO, Alexandre Solon, *op. cit.*, p.55.

### 3.3.1. Sistemas Alternativos de Remessa de Fundos

Os proventos que se destinam à prossecução do financiamento do terrorismo sejam de proveniência ilícita ou lícita, como é o caso do *Zakat*<sup>127</sup> no mundo muçulmano, têm que ser colocados em determinados pontos do globo de forma rápida e sem deixar rasto, por forma a não comprometer a operação ou a identificar os seus mentores.<sup>128</sup>

“Enviar dinheiro não envidado”<sup>129</sup> traduz em poucas palavras o significado dos designados *Informal Value Transfer Systems* (IVTS), ou *Alternative Remittance Services* (ARS), ou *Informal Funds Transfer* (IFT), vulgarmente conhecidos por *hawala*. Estes são sistemas paralelos aos sistemas formais financeiros, com existência secular<sup>130</sup>, sustentados em redes de relações étnico-familiares e pautados por condutas sob rígidos códigos de honra. Operam em canais e circuitos sob total anonimato, mas absolutamente fiáveis e eficazes, configurando uma espécie de ritual clandestino. Para além de constituírem um instrumento de evasão fiscal, e de grande parte das fraudes de natureza transnacional, devido à sua eficiência, confidencialidade e segurança, têm todas as características essenciais para responder às necessidades do crime organizado e da prossecução do financiamento do terrorismo.<sup>131</sup>

Associados originariamente às necessidades das movimentações de capitais, determinadas pelo crescimento das atividades comerciais, dos negócios além-fronteiras e das migrações, estes sistemas radicam na insuficiência ou mesmo inexistência, nos países de origem, de sistema bancário que satisfaça as suas necessidades, sendo atualmente conhecidos inúmeros, dos quais se destacam: *Hundi*, originário na Índia e no Paquistão e muito utilizado no Bangladesh; *Fei-ch'ien* da China continental; *Hui kwan* ou *Hui guan* com origem em Hong Kong; *Padala*, nas Filipinas, *Phoei Kwan*, na Tailândia, dedica-se à transferência de dinheiro para a China; *Xawilaad* na Somália.<sup>132</sup>

<sup>127</sup> Terceiro pilar do Islão, é um tributo pago anualmente no valor de 2,5% da riqueza total de cada pessoa, sendo o seu não pagamento considerado pecado.

<sup>128</sup> CARDOSO, Egídio - *Hawala: Os Sistemas Informais de Transferência de Valores*. In: Investigação criminal. Lisboa, 2011. Nº 3 (Jun. 2012). p.117.

<sup>129</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>130</sup> De acordo com o Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional existem referências destes sistemas que remontam à dinastia Tang (anos 618 – 907).

<sup>131</sup> Idem, *ibidem*, p.117 a 118.

<sup>132</sup> Idem, *ibidem*, p.121.

Tal como no sistema bancário normal, no sistema *hawalar*, a operação de transferência física de dinheiro não se verifica, ficando tudo sanado num sistema de compensação financeiro. A sua diferença essencial reside na ausência de formalismos, nos custos da operação e registos contabilísticos, processamentos e documentos e pode ser definido como sendo um “qualquer sistema, mecanismo, ou rede de pessoas que recebe dinheiro com o propósito de fazer os fundos ou um valor equivalente ser pago a um terceiro noutra localização geográfica, seja ou não na mesma forma”<sup>133</sup>.

O funcionamento atual das estruturas de *hawaladares* é bastante complexa, sendo constituídas por agentes e subagentes localizados em múltiplos pontos do território onde operam, o que torna a sua dimensão difícil de avaliar. No entanto, as suas operações são constantes, envolvendo grandes somas de dinheiro, e débitos que terão de ser compensados por ordens de natureza inversa, cujos contornos e registos são eliminados ao ritmo a que as compensações se vão completando. Apesar de tudo, o facto de terem de coordenar múltiplas entregas de dinheiros obriga-os: (i) à manutenção de verdadeiras bases de dados que têm de ser atualizadas em função das variações das taxas de câmbio; (ii) à gestão de sistemas de controlo das ordens em curso e respetivos códigos; (iii) ao controlo dos montantes a compensar; (iv) ao acompanhamento das ordens de transferência para que sejam cumpridos os acordos firmados; (v) a um controlo de valores depositados em bancos, conciliação de saldos e monitorização de movimentos bancários correspondentes.<sup>134</sup>

Para que uma operação seja realizada, pressupõe a existência de comunicações e de códigos que garantem a entrega de valores às pessoas certas. Ou seja, um cliente quando entrega a um agente *hawala* um determinado montante recebe um código<sup>135</sup>, que enviará ao destinatário do dinheiro. O agente *hawala*, por sua vez, também remeterá esse código, e indicará o montante a entregar, ao agente *hawala* correspondente no local de destino. Para receber o dinheiro, o destinatário exhibirá

---

<sup>133</sup> Definição do FinCEN – departamento do tesouro americano – *apud* CARDOSO, Egídio, *ibidem*. Tradução nossa de inglês para português.

<sup>134</sup> *Idem, ibidem*, p.125.

<sup>135</sup> Normalmente alfanumérico; na china poderá ser utilizado um “*Chit*” que se poderá tratar, por exemplo, de uma carta ou bilhete de comboio rasgado a meio sendo o dinheiro pago após confirmação que as duas metades se encaixam; também os “*chops*” funcionam como uma espécie de comprovativo ou recibo da ordem de entrega, que é uma espécie de selo talhado em alto relevo, num fragmento de madeira e que mergulhado em tinta vermelha, poderá numa investigação servir para identificar pessoas locais e organizações.

apenas o código, sendo-lhe pago o montante em questão, deduzido o valor da comissão pelo serviço prestado.<sup>136</sup>

Um exemplo que nos faz perceber a aplicação prática desta realidade no crime organizado e no financiamento do terrorismo é o designado mercado negro do peso colombiano<sup>137</sup>, utilizado pelos cartéis de droga para branquear e simultaneamente transferir para a Colômbia os lucros obtidos no tráfico de droga para os EUA. O procedimento é descrito<sup>138</sup> em três etapas: (i) primeiro, os lucros obtidos da venda de droga são colocados no sistema financeiro por *brokers* especializados; (ii) esse dinheiro é posteriormente utilizado pelos *brokers*, em nome dos importadores colombianos, no pagamento dos produtos de comércio que estes importam para os EUA; (iii) na Colômbia, estes importadores entregam aos cartéis de droga o equivalente em pesos colombianos. O circuito fica fechado não sendo viável estabelecer uma relação entre os dólares lavados nos EUA e os pesos recebidos pelos traficantes na Colômbia.<sup>139</sup>

A todos estes fatores, acresce o facto de que as eficazes medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, impostas pelo GAFI, através do controlo e monitorização das atividades do sistema bancário e financeiro formal, constitui fundamento para a procura destes sistemas por parte dos grupos terroristas e dos grupos de criminalidade organizada<sup>140</sup>, como de resto é reconhecido pelo GAFI, na sua Recomendação especial VI.

Face a esta realidade, tem sido feito um esforço para garantir que todos os sistemas informais de remessas de fundos devem ser sujeitas a uma autorização e registo, bem como às mesmas medidas aplicáveis aos bancos e às instituições financeiras e não bancárias. No entanto, e como podemos depreender da análise supra, seguir o rasto de operações *hawala* é tarefa quase impossível. Os sistemas de *hawala* nunca poderão ser totalmente eliminados por procedimentos criminais ou administrativos. A sua resposta terá que ser política e económica. Ao nível da investigação criminal, será necessário um conhecimento aprofundado sobre a matéria por parte dos investigadores conjugados, com uma intensificação da cooperação internacional. Os investigadores terão de adotar um modelo de investigação

---

<sup>136</sup> *Idem, ibidem*. p.125 a 126.

<sup>137</sup> BMPE – Black Market Peso Exchange.

<sup>138</sup> Pelo FinCEN, *apud* CARDOSO, Egídio, *ibidem*, p.132.

<sup>139</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>140</sup> *Idem, ibidem*, p.129.

precaucional e preventivo para a recolha de prova dispondo de mecanismos de confisco e apreensão de valores mais eficazes, caso contrário nunca serão encontrados quaisquer registos das operações efetuadas.

### **3.3.2. Transportes de Numerário (*Cash Courriers*)**

De acordo com a Recomendação IX do GAFI, também o transporte físico de numerário e de instrumentos negociáveis ao portador são um meio de remessa de fundos para efeitos de financiamento do terrorismo. Como meio de dissuasão desta prática, o GAFI recomenda que os países deverão adotar mecanismos legislativos para a retenção desses valores e aplicar sanções persuasivas a quem prestar falsas declarações ou revelações sobre a origem e destino dos montantes em causa, bem como medidas que permitam o congelamento e perda de bens.

Foi nessa esteira que a União Europeia uniu esforços no sentido de promover e reforçar os instrumentos jurídicos nestes domínios. Tal reflete-se com a adoção da diretiva n.º 91/308/CEE, do Conselho, de 10 de junho, revogada pela diretiva n.º 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro, e o Regulamento (CE) n.º 1889/2005, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro. Nestes instrumentos, é imposta a intensificação certas medidas de controlo das quantias transportadas à entrada ou à saída do território comunitário, através do estabelecimento do princípio da declaração obrigatória.

A nível nacional foi aprovado o DL n.º 61/2007, de 14 de Março, onde se prevê o regime jurídico aplicável ao controlo dos montantes de dinheiro líquido, transportado por pessoas singulares, que entram ou saem da União Europeia através do território nacional, bem como ao controlo dos movimentos de dinheiro líquido com outros Estados membros da União Europeia.

Não se tratam de medidas novas no ordenamento jurídico português, tendo em conta que o regime do Decreto-Lei n.º 295/2003, de 21 de novembro (ora alterado) já regulamentava as operações económicas e financeiras com o exterior e as operações cambiais. A disciplina jurídica, que ora substituiu, consagrava o princípio da declaração feita às autoridades competentes, apenas quando solicitado por estas, aplicável a todos os movimentos de meios de pagamento, valores mobiliários titulados e ouro amoldado na entrada e saída do território nacional. O novo regime

(do DL n.º 61/2007) veio manter este procedimento, no que concerne aos movimentos entre Portugal e os outros Estados-membros, ficando salvaguardado o disposto no artigo 65.º do TFUE, que estabelece a possibilidade de fixação de restrições à livre circulação de capitais e pagamentos.

Com o este regime, assegura-se, no plano nacional, um nível de controlo equivalente dos movimentos de dinheiro líquido que atravessam a fronteira externa da União Europeia (art.3.º), permitindo às autoridades aduaneiras recolher e tratar informações (art.4.º), as quais devem ser remetidas à PJ/UIF (art.5.º). Para tanto e, sempre que necessário, as autoridades poderão efetuar a verificação do conteúdo dos volumes de bagagem dos viajantes ou mesmo a revista de pessoas, ou mesmo controlar os meios de transporte utilizados.

As sanções aplicáveis aos casos de incumprimento do dever de declaração encontram-se definidas na Lei n.º 15/2001, de 5 de junho (Regime geral das infrações tributárias), tendo em consideração a natureza dos controlos previstos no Regulamento n.º 1889/2005, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro, competência da administração aduaneira.



## **4. A PARTILHA DE INFORMAÇÕES E COOPERAÇÃO NO COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO**

### **4.1. A Cooperação Internacional**

Num momento em que o financiamento do terrorismo nas suas mais variadas manifestações de crime organizado circula sem fronteiras, o seu combate é ainda sobretudo de natureza nacional. As jurisdições de cada país diferem tanto em legislação como na forma de investigação e é dessas vulnerabilidades que os grupos de crime organizado tem tirado proveito.

Conscientes de que um combate eficaz, só é possível através de uma luta conjunta, o panorama tem vindo a mudar desde os últimos tempos, estando os países, através de organizações, tais como a ONU, o Conselho da Europa e o GAFI, cada vez mais a aderir aos instrumentos jurídicos emanados por estes<sup>141</sup>.

Nesse seguimento, os Estados criaram redes de especialistas, fomentaram a partilha de informação e implementaram estratégias de combate. É neste contexto que a cooperação internacional é tida como fundamental no combate a este fenómeno, surgindo neste âmbito ao Grupo de Ação Financeira (GAFI) e o Grupo *Egmont*.

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) é um órgão intergovernamental, criado em 1989, pela cimeira G7 de Paris. O GAFI visa estabelecer padrões e promover a aplicação efetiva das medidas legais, regulamentares e operacionais para combater o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e de outras ameaças relacionadas com a integridade do sistema financeiro internacional<sup>142</sup>. Nas suas funções, emitiu em 1990, um conjunto de 40 recomendações acerca do branqueamento de capitais, sucessivamente revistas e acrescentadas em 1996 e 2003, seguido de 9 Recomendações especiais sobre o Financiamento do Terrorismo, funcionando como a base para uma resposta coordenada a essas ameaças, à integridade do sistema financeiro e ajuda a garantir

---

<sup>141</sup> Instrumentos esses que têm vindo a ser descritos durante todo o presente trabalho.

<sup>142</sup> Trata-se de um "órgão de decisão política", que trabalha para gerar a vontade política necessária para realizar reformas legislativas e regulamentares nacionais nestas áreas.

condições de concorrência equitativas, cujo incumprimento resultará na inclusão do país em causa numa “*Lista de Países Não Cooperantes*”<sup>143</sup>.

Constituem mecanismos destinados a garantir a aplicação dessas Recomendações: o acompanhamento e avaliação dos sistemas nacionais, em relação aos padrões internacionais (constituindo o padrão, essas mesmas recomendações); avaliações mútuas conduzidas pelo GAFI bem como pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, que se traduzem na aprovação de instrumentos legislativos e regulamentares que com elas se conferem<sup>144</sup>.

Já o *Grupo Egmont* é um grupo informal que congrega as Unidades de Informação Financeira (UIF) dos diversos Estados Aderentes. Criado em 1995, em Bruxelas, visou a criação de uma rede informal de UIF's para a estimulação da cooperação internacional.

O *Grupo Egmont* e as UIF reúnem-se regularmente para encontrar formas de promover o desenvolvimento das UIF e de cooperação, com maior prevalência nas áreas de intercâmbio de informações, formação e partilha de conhecimentos na luta contra o branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e promoção e implementação de programas nacionais nesse domínio, nomeadamente: (i) a expansão e sistematização da cooperação internacional no intercâmbio recíproco de informações; (ii) aumento de eficácia das UIF; (iii) a promoção de uma comunicação mais segura entre as UIF através da aplicação de tecnologia; (iv) promoção de uma maior coordenação e apoio entre as divisões operacionais do membro de cada UIF; (v) a promoção de uma autonomia operacional das UIF e; (vi) a promoção da criação de UIF's em conjunto com jurisdições com um programa de “*contra branqueamento de capitais*” e “*contra financiamento do terrorismo*” em países que se encontram em estágios iniciais de desenvolvimento nesta matéria.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> FATF – *Who We Are?*. [consultado em 23-09-2015]. Disponível em [WWW:URL:fatf-gafi.org/about](http://www.fatf-gafi.org/about).

<sup>144</sup> FOLGADO, António - *Cooperação internacional no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo: perspectivas*. In: Polícia e justiça, Barro, S.3 n. esp. (2004). p.82.

<sup>145</sup> EGMONT - *About the Egmont Group*. [consultado em 23/09/2015] disponível em [WWW:URL:http://www.egmontgroup.org/about](http://www.egmontgroup.org/about)

#### 4.1.1. A Cooperação Policial

Com um papel de partilha de informações encontramos também a INTERPOL e a EUROPOL.<sup>146</sup>

A INTERPOL é uma organização de Polícia Criminal da qual fazem parte atualmente 181 países associados. Esta funciona como ponto de contacto e de recolha de informações de contra-terrorismo a uma escala global e tem um papel preponderante na expedição de cartas rogatórias entre os países aderentes.

De igual forma, apresenta-se a EUROPOL, Serviço Europeu de Polícia, nos termos do Tratado da União Europeia, que é hoje uma agência de pleno direito, responsável pelo intercâmbio e análise de dados e informações sobre atividades criminosas, nomeadamente: tráfico de droga; terrorismo; redes de imigração clandestina, tráfico de seres humanos e exploração sexual de crianças; contrafação e piratagem de produtos; branqueamento de capitais e; contrafação de moeda e de outros meios de pagamento. Procede também à elaboração de relatórios estratégicos e análises sobre criminalidade e faculta uma competência especializada e apoio técnico às investigações e operações conduzidas na União Europeia, sob a supervisão e responsabilidade jurídica dos Estados-Membros interessados.

A EUROPOL promove a cooperação não só entre os Estados-membros da União Europeia, mas também entre estes e a INTERPOL, bem como com países com quem mantém acordos de cooperação, nomeadamente: Estados Unidos da América, Estónia, Eslovénia, Noruega, Hungria, Islândia, Polónia e República-Checa.

Por fim, e tendo em conta a sua importância para a partilha de informação policial, uma breve referência à Convenção de Aplicação do Acordo Schengen<sup>147</sup>, que contempla medidas de cooperação policial internacional, mormente a possibilidade de perseguição transfronteiriça ou mesmo a monitorização de indivíduos, nomeadamente, pela consulta de bases de dados e o recurso a ações de vigilância discreta.

---

<sup>146</sup> Breve referência ainda à PWGT, a qual não pertencendo a nenhuma estrutura organizacional de natureza política ou comunitária, constitui uma rede privilegiada de contato para o intercâmbio de informações. Para um conhecimento mais aprofundado consultar: WWW: [URL:http://www.antyterroryzm.gov.pl/eng/anti-terrorism/foreign-cooperation/pwgt/688.PWGT.html](http://www.antyterroryzm.gov.pl/eng/anti-terrorism/foreign-cooperation/pwgt/688.PWGT.html).

<sup>147</sup> Ao qual Portugal aderiu, por Protocolo ao Acordo Schengen e por acordo à Convenção, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 35/93, de 25 de Novembro, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 55/93, publicado em Diário da República I-A, n.º 276, de 25/11/1993.

#### **4.1.2. A Cooperação Judiciária em Matéria Penal**

A nível de justiça criminal, foram adotadas medidas de cooperação no combate ao crime organizado, tais como a criação da EUROJUST, o Mandado de Detenção Europeu e as Equipas de Investigação Conjunta. Estas medidas, para além de agilizarem procedimentos e garantirem a eficácia processual, promovem igualmente a partilha de informação e de conhecimentos entre os vários atores judiciários.

A Unidade de Cooperação Judiciária (Eurojust) foi criada pela Decisão do Conselho 2002/187/JAI, alterada pela Decisão do Conselho 2009/426/JAI, de 16 de dezembro de 2008. Embora sem competências para poder dirigir investigações, cabe-lhe promover a coordenação e reforço da eficácia das autoridades judiciárias dos Estados Membros da União Europeia, para a investigação criminal e pelo exercício da ação penal, na luta contra as formas graves de criminalidade transfronteiriça e a criminalidade organizada (art.4.º da Decisão que cria a Eurojust), nas fases preliminares do processo penal e no domínio da execução das decisões. Sendo estas tarefas, função específica do Ministério Público, a Eurojust assume esse mesmo papel, na medida em que integra, na sua estrutura, a nível nacional e assume um papel de interface da cooperação das autoridades judiciárias dos demais Estados-Membros da União Europeia, ao serviço de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça, tal como explanado nos Tratados<sup>148</sup>.

Por forma a agilizar os procedimentos clássicos de extradição e de entrega de pessoas procuradas entre os Estados-Membros, a União Europeia, aprovou a Decisão-Quadro nº 2002/584/JAI, do Conselho, de 13 de junho, tendo alcançado, inclusive, a eliminação da dupla incriminação. A nível nacional, esta Decisão-Quadro foi implementada através da Lei n.º 65/2003, de 25 de agosto (Mandado de Detenção Europeu).

Na sequência da previsão da criação de equipas de investigação conjunta pela Convenção, relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal, de 2000, a União Europeia aprovou a Decisão-Quadro 2002/465/JAI, do Conselho, de 13 de junho.

As Equipas de Investigação Conjuntas foram reguladas a nível nacional pela aprovação da lei n.º 48/2003, de 22 de agosto, que veio aditar à da lei 144/99, de 31 de agosto, os artigos 145.º-A e 145.º-B.

---

<sup>148</sup> cfr. [www.pgr.pt](http://www.pgr.pt)

A Equipas de Investigação Conjuntas, que podem integrar funcionários de organismos comunitários (por exemplo, representantes da Europol, da Comissão OLAF<sup>149</sup>) ou de autoridades de Estados terceiros, são constituídas, quando: “a) no âmbito das investigações de um Estado-Membro sobre infrações penais, houver necessidade de realizar investigações difíceis e complexas com implicações noutros Estados-Membros; b) *vários Estados realizem investigações criminais que, por força das circunstâncias, tornem indispensável uma ação coordenada e concertada nos Estados envolvidos*” (art. 1.º da supra referida Decisão-Quadro 2002/465/JAI a qual corresponde o n.º1 do art. 145.º-A da Lei 144/99, de 31 de agosto).

#### **4.2. Cooperação Nacional: Segurança, Justiça, Defesa e Informações**

No plano de combate ao terrorismo interagem, a nível nacional, cinco sistemas, nomeadamente: nos planos da segurança interna (SSI), da investigação criminal (SIC), judicial (SJ), das informações (SIRP) e da defesa nacional (SDN).

No que diz respeito aos serviços de informações, encontram-se estruturalmente organizados, no Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), aos quais incumbe assegurar, no respeito da Constituição e da Lei, a produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado (cfr. n.º 2 do art.2.º da Lei n.º 30/84, de 05 de Setembro – doravante LQSIRP), integrando esta estrutura o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS).

O SIED é “*o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português*” (art.20.º da LQSIRP).

Ao SIS é incumbida “*a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido*” (art.21.º da LQSIRP).

---

<sup>149</sup> Organismo europeu anti-fraude.

As atividades dos serviços de informações, dos seus funcionários e agentes, estão limitadas, nas suas atividades de pesquisa, processamento e difusão de informações, quando envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei (art. 3.º da LQSIRP). O seu âmbito de atuação é também delimitado a atividades que não envolvam o exercício de poderes, prática atos ou desenvolvimento de atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais (Art.4.º). Acresce o facto de os funcionários e agentes que exerçam funções policiais só poderem ter acesso a dados e informações produzidas ou na posse dos serviços de informações, desde que autorizados por despacho do competente membro do Governo, sendo proibida a sua utilização com finalidades diferentes da tutela da legalidade democrática ou da prevenção e repressão da criminalidade (art.º 5.º).

No que diz respeito à Segurança interna (SSI) é nos termos da lei *“a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança, a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”*, sendo que as medidas previstas, destinam-se a *“proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente, contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, assim como, prevenir e preservar acidentes graves ou catástrofes”* (n.º 1 e 3 do art. 1.º da Lei 53/2008 de 29 de agosto – doravante LSI).

Para persecução da segurança interna, em Portugal, e de acordo com o disposto no n.º 2 e 3 do art.25.º da LSI, contribuem diversas Forças e Serviços de Segurança (FSS): a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR), a PJ, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o SIS, a Autoridade Marítima Nacional (AMN) e o Sistema de Autoridade Aeronáutica (SAA), que se encontram superintendidas pelo Secretário-Geral de Segurança Interna (SGSSI), assessorado pelo Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), que detém competências de: coordenação, direção, controlo e comando operacional das referidas FSS (art. 14.º a 19.º da LSI).

No Plano de Contra-Terrorismo (CT), a LSI dispõe sobre o funcionamento da Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo (UCAT) sediada na PJ-UNCT, estrutura a

que lhe está adstrita a competência de coordenação e partilha de informações entre as FSS, em matéria de CT.<sup>150</sup> Neste ponto, refira-se a possibilidade do MP poder participar, por sua iniciativa ou a convite do SGSSI nestas reuniões (n.º 5 do art.23.º da LSI).

Relativamente às Forças Armadas (SDN), de acordo com o art.35.º da LSI, estas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional<sup>151</sup>.

A investigação criminal (estrutura base do SIC) está organizada através da Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei 49/2008 de 27 de agosto – doravante LOIC), sendo que a sua direção é da competência da autoridade judiciária competente (n.º 1 e 2 do art. 2.º da LOIC) em cada fase do processo, que deverá ser assistida nas investigações pelos OPC. Neste ponto, cumpre referir o papel do Ministério Público, que nos termos do n.º 1 do art.219.º da CRP compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, de acordo com o princípio da autonomia e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.

Nos termos da LOIC, os OPC têm competências genéricas, específicas, reservadas e diferidas em matéria de investigação criminal, sendo que a PJ, a PSP e a GNR têm competências de ordem genérica (nos termos do n.º do art.3.º) e os restantes OPC competência específica.

A PJ, para além das competências genéricas, possui competências reservadas em matéria de investigação criminal de crimes como o de financiamento do terrorismo, e de outros crimes relacionados com o terrorismo.

Sintetizando, no quadro legislativo nacional<sup>152</sup> a Polícia Judiciária é um OPC com competência exclusiva para a investigação criminal e correspondentes encargos processuais, em condições de autonomia técnica e tática, pertencendo a direção do

---

<sup>150</sup> MIRANDA, Rui - *A Polícia Judiciária na Prevenção, Investigação e Gestão de Informações Sobre os Crimes de Organizações Terroristas e Terrorismo: Proposta de um Novo Modelo*. In: *Investigação criminal*. - Lisboa, 2011. Nº 2 (Nov. 2011). p.165.

<sup>151</sup> Sobre a atuação das FA no combate ao terrorismo ver Parecer n.º 147/2001 de 9 de Novembro da PGR.

<sup>152</sup> Também assim na Alemanha, Bélgica, Grécia, Itália, Países Baixos e Reino Unido.

inquérito ao Ministério Público, enquanto os serviços de inteligência são competentes para a recolha de informação e produção de inteligência de interesse estratégico, de acordo com as políticas de segurança e defesa do Estado, não podendo praticar atos de polícia. Neste caso, uma investigação tem sempre a supervisão e direção do inquérito por parte do MP e, em sede de inquérito, uma informação tem sempre que ser confirmada e convertida em evidência probatória caso contrário será inútil.<sup>153</sup>

#### **4.3. Importância da Partilha de Informações e Prevenção Criminal na Operacionalização do Combate ao Financiamento do Terrorismo**

O financiamento do terrorismo, como vimos, prossegue os seus objetivos de uma forma abrangente, consumindo as mais variadas formas de criminalidade grave, de que são exemplos os vários tráficos, associação criminosa e a criminalidade económico-financeira. Este, por sua vez, é um tipo de criminalidade silencioso, frequentemente associado a elevado estatuto social e político, a formas complexas de criminalidade, que decorre de estruturas muito bem organizadas e aparentemente legítimas, que procuram corromper a Administração, os media e a opinião pública e destruir ou desacreditar todos aqueles que lhes fazem frente<sup>154</sup>.

Decorre da análise efetuada, a respeito dos meios e formas de financiamento do terrorismo, que o crime organizado interage de forma intensa e complexa com determinados segmentos da economia legal, como forma de camuflar as atividades ilícitas, mas, sobretudo, para branquear os proventos dessas atividades. Dessa análise, extraímos também, que estamos perante estruturas, que adotam modelos empresariais com hierarquia própria, divisão de trabalho especialização e planeamento operacional, com códigos comportamentais bem definidos. Dotadas de meios tecnológicos que favorecem a rapidez, a eficácia e o anonimato, bem como de procedimentos e sistemas defensivos, estas estruturas tornaram-se opacas e

---

<sup>153</sup> Noutros países (Dinamarca, Espanha Finlândia, França, Irlanda, Suécia e Noruega) os serviços de informações do âmbito interno pertencem às estruturas da Polícia Nacional, com competência para a investigação deste tipo de crimes (juntando-se as duas componentes), executando os atos de polícia legalmente admissíveis em processo penal cfr. VENTURA, Paulo, *op. cit.*, p.221.

<sup>154</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.360 e ss.



fechadas<sup>155</sup>, o que dificulta ou mesmo inviabiliza a penetração por parte de quem investiga.

Resulta que a prevenção e combate a estas novas formas de criminalidade assumem proporções de um combate desigual, em que as forças e serviços de segurança (FSS) partem diminuídos, quer pelos meios deficitários que dispõem, quer pelas imposições legais que regulam a sua atuação.

É neste contexto que as informações de segurança e a prevenção criminal são inevitáveis, pois o desconhecimento abre caminho à desconfiança, à incerteza e ao medo.

Por sua vez, a partilha e produção de inteligência e a prevenção criminal faz: (i) diminuir o grau de incerteza do processo de decisão do Estado; (ii) procura neutralizar o efeito surpresa das ameaças com que os Estados estão submetidos e; (iii) acompanhar o presente e quando possível antecipar o futuro.

A Segurança constitui-se como um direito fundamental dos cidadãos. A este direito fundamental surge, intimamente ligado, um outro direito fundamental: a Liberdade. A Segurança assume-se, desta forma, como um dever fundamental a que o Estado está obrigado, exigindo por parte da sociedade uma postura preventiva.<sup>156</sup>

Com os atentados de 11 de Setembro de 2001, e face ao contexto da atual sociedade (de risco), em que a ameaça emerge de forma imprevisível e inconstante, a segurança surge como condição necessária para a uma resposta atempada, pelo que os Estados alteram a sua arquitetura concetual de segurança conduzindo a que a prevenção primária e a segurança pública tenham assumido relevância reforçada.<sup>157</sup>

O conceito de segurança “perdeu a sua dimensão quase exclusivamente pública, nacional e militar”. Este conceito *“abarca agora a atuação e empenhamento de instituições públicas e privadas, da sociedade local e da sociedade civil em sentido amplo, bem como de instituições e organizações internacionais, sejam elas de Estados vizinhos, as de entidades intragovernamentais ou as de outras, supranacionais”*<sup>158</sup>.

A segurança é um bem comum, e forçosamente as informações guiam a atividade da polícia, no desempenho dessa missão. No entanto, esta vertente

---

<sup>155</sup> Idem, ibidem.

<sup>156</sup> INÁCIO, André - *Informações de Segurança e Transparência Democrática: o Indispensável Equilíbrio*. In: Investigação Criminal. Lisboa, 2011, n.º 7 (Junho 2014). p.74.

<sup>157</sup> Idem, ibidem.

<sup>158</sup> GUEDES, Armando Marques e ELIAS, Luís - *Controlos Remotos*, Almedina Editoras, 2010. apud INÁCIO, André, *op. cit.*, p. 75.

securitária é competência da Administração, impondo-se atuações informais por parte desta, que se traduzem em restrições, agressões ou ingerência administrativa, no âmbito de proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Devido ao citado enquadramento, e conhecido o contexto da gestão de informações do ponto de vista da segurança (onde se inclui o Sistema de Informações), importa conhecer a importância da gestão de informações no contexto da investigação criminal (Sistema de Justiça).

## 5. A INVESTIGAÇÃO E PERSEGUIÇÃO CRIMINAL DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

### 5.1. Investigação Criminal. Conceito

Segundo José Braz<sup>159</sup>, a investigação criminal deve ser abordada em dois planos: no plano normativo e no plano técnico.

No plano normativo, a LOIC define no seu art. 1.º como “o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime<sup>160</sup>, determinar os seus agentes e as suas responsabilidades e descobrir e recolher as provas, no âmbito de um processo”.

Este artigo deve assumir-se em articulação com a norma processual penal do n.º 1 do art. 262.º, do CPP, o qual, referindo-se à finalidade e âmbito do inquérito, estabelece que o mesmo “compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação”.

Da articulação destes dois normativos resulta que, diretamente relacionado com a ideia de Estado de Direito, a investigação criminal é uma atividade limitada e condicionada a um sistema normativo que opera exclusivamente dentro do sistema justiça judicial, seja no âmbito de um processo ou visando de forma direta a sua instauração.<sup>161</sup>

O objeto do processo incidirá sobre factos (ações ou omissões) e sobre o comportamento humano que os originou, tendo em conta a materialidade e a autoria do ilícito. A prova recolhida servirá para suportar posteriores juízos de valoração jurídica, nomeadamente na dedução de acusação e num momento final através do julgamento e de eventual condenação.<sup>162</sup>

No que diz respeito ao plano técnico, a investigação criminal determina-se “no conjunto de diligências” que devem ser abordadas de um ponto de vista material,

---

<sup>159</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.20.

<sup>160</sup> Crime, poderá ser definido como um “facto humano, voluntário por ação ou omissão, típico, ilícito e culposo” Eiras e Fortes *apud* MIRANDA, Rui, *op. cit.*, p.149.

<sup>161</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.20.

<sup>162</sup> *Idem, ibidem.*

metodológico e epistemológico, já que esse “conjunto de diligências” não são definidos na lei<sup>163</sup>.

Assim, numa perspetiva metodológica, do ponto de vista da criminologia, “a investigação criminal é um processo padronizado e sistemático, destinado a atingir o conhecimento”<sup>164</sup> ou mesmo “a pesquisa sistemática e sequente do respetivo objeto, com recuso a meios técnicos e científico”<sup>165</sup>.

Do ponto de vista material, “a investigação criminal constitui uma área do conhecimento especializado, que tem por objeto de análise o crime e o criminoso e, por objetivo, a descoberta e a reconstituição da verdade material de factos penalmente relevantes e a demonstração da sua autoria” exclusivamente no âmbito e nos limites de um processo criminal, distinguindo-se assim da criminologia “que tem por objeto a formulação de causas explicativas e etiológicas da criminalidade em geral ou de certas categorias de crime”<sup>166</sup>.

Ainda dentro do ponto de vista material, o objeto de intervenção da investigação criminal tem como principais ferramentas: a Informação, a Interrogação<sup>167</sup> e a Instrumentação<sup>168, 169</sup>

A Interrogação e a Instrumentação são as principais ferramentas para interferir com factos e com a realidade. Na verdade, ambas constituem vias de pesquisa, que contribuem para o processo de recolha de informação, que depois de analisada servirá um determinado fim. Para prossecução desse fim, a atividade de investigação criminal dispõe de um “sistema operativo” assente em três grandes pilares: o método<sup>170</sup>; a informação e a cooperação<sup>171, 172</sup>

Nestes termos, do ponto de vista material, a investigação criminal tem como “ferramenta” e como “pilar”, o tratamento e análise de informação criminal. Tal

---

<sup>163</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>164</sup> MANNHEIM, Hermann - *Criminologia Comparada*. F. Caloust Gulbenkian. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984. Vol. 1: 1986. p.118.

<sup>165</sup> FERREIRA, Antunes M. A. - *Investigação Criminal: Uma perspetiva Introdutória*. In: Polícia e Justiça. EPJ. Outubro de 1985. p.4.

<sup>166</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, *idem*.

<sup>167</sup> Conjunto de procedimentos tendentes à obtenção de prova pessoal.

<sup>168</sup> Conjunto de procedimentos tendentes à obtenção de prova material.

<sup>169</sup> Sobre esta temática e de uma forma mais desenvolvida ver BRAZ, José, *op. cit.* p.22.

<sup>170</sup> Caminho para atingir um fim. Destaca-se, de entre outros, os métodos de raciocínio dedutivo e o indutivo.

<sup>171</sup> Analisado na secção 4.

<sup>172</sup> *Idem, ibidem*, p. 61.

servirá o interesse operacional e estratégico da investigação criminal, enquanto ciência empírica do conhecimento e enquanto atividade.

## **5.2. Competência de investigação: A Polícia Judiciária e a Unidade Nacional Contra-Terrorismo**

A LOIC atribui competência reservada à Polícia Judiciária (PJ)<sup>173</sup> para a investigação de crimes de branqueamento e do financiamento do terrorismo (alíneas i) e l) do n.º 2 do artigo 7.º). Portanto, a este órgão de polícia criminal é cometida a competência de coadjuvar as autoridades judiciais, atuando no processo sob a sua orientação e dependência funcional (arts. 55.º e 56.º do CPP e n.º 1 e 2 do art. 3.º da Lei n.º 37/2008 de 6 de agosto).

A PJ é, nos termos da legislação vigente, um corpo superior de Polícia Criminal, dotado de autonomia técnica e tática e organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça.

Tem competência também para desenvolver e promover as devidas ações de prevenção e deteção criminal, nomeadamente: a) *ações destinadas a fomentar a prevenção geral e a reduzir o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adotarem precauções e a reduzirem os atos e as situações que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas; b) proceder às diligências adequadas ao esclarecimento das situações e à recolha de elementos probatórios* (n.º 1 do art.4.º da LOPJ).

No âmbito da atividade de prevenção, a Polícia Judiciária pratica atos de fiscalização e vigilância de locais suscetíveis de propiciarem a prática de atos ilícitos criminais (n.º 2), dispondo, para tal acesso à informação necessária à caracterização, identificação e localização das situações, podendo proceder à identificação de pessoas e realizar vigilâncias, se necessário, com recurso a todos os meios e técnicas de registo de som e de imagem, bem como a revistas e buscas, nos termos do disposto no

---

<sup>173</sup> A Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto, aprovou a nova orgânica da Polícia Judiciária e definiu a missão, as atribuições e tipo de organização interna da Polícia Judiciária (doravante LOPJ); as competências das unidades da Polícia Judiciária, bem como as unidades territoriais, regionais e locais existentes, foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 42/2009, de 12 de Fevereiro; a Portaria n.º 305/2009, de 25 de Março, estabelece a sede e a área geográfica de intervenção das unidades da Polícia Judiciária.

Código de Processo Penal e legislação complementar (n.º 3), competências estas, materializadas pela Unidade de Informação e Investigação Criminal (UIIC).

Compete ainda à Polícia Judiciária, através da Unidade de Cooperação Internacional (UCI)<sup>174</sup>, assegurar o funcionamento do Gabinete Nacional da Interpol (GNI) e da Unidade Nacional Europol (UNE) para os efeitos da sua própria missão e para partilha de informação entre os restantes Órgãos de Polícia Criminal, nos termos do quadro definido pela lei (art.5.º da LOPJ). Detém ainda a capacidade de estabelecer relações de cooperação nos seus diferentes domínios de atividade, nomeadamente, criminalidade de índole transnacional, onde se enquadra o financiamento do terrorismo e ilícitos conexos.

De referir, que nos termos do art. 9.º, a PJ tem acesso direto a informação relativa à identificação civil e criminal constante dos ficheiros magnéticos dos serviços de identificação civil e criminal (n.º1). A PJ pode ainda aceder a informação de interesse criminal contida nos ficheiros informáticos de outros organismos nacionais e internacionais, celebrando protocolos de cooperação sempre que necessário (n.º2).

A PJ dispõe na sua estrutura da Unidade Nacional Contra-Terrorismo (UNCT), à qual será cometida a investigação dos crimes de financiamento do terrorismo.

A UNCT foi criada com a finalidade de investigar crimes relacionados com terrorismo. Nesse seguimento e de acordo com o n.º 1 e 2 do art.7.º do Decreto-Lei 42/2009, tem competências em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e de coadjuvação das autoridades judiciais relativamente aos seguintes crimes: a) organizações terroristas e terrorismo; b) contra a segurança do Estado, com exceção dos que respeitem ao processo eleitoral; c) captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstrato, pena igual ou superior a 8 anos de prisão; d) executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioativas; e) praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas; f) escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns; g) contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos

---

<sup>174</sup> cfr. N.º1 e 2 do art.15.º do Decreto-Lei n.º 42/2009.

na Lei Penal Relativa às Violações do Direito Internacional Humanitário; h) roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios; i) participação em motim armado; j) tráfico de armas; g) relacionados com os referidos nas alíneas anteriores e dimensionados essencialmente como de cariz instrumental<sup>175</sup> onde se enquadra o financiamento do terrorismo.

Importa referir que o financiamento do terrorismo prossegue os seus objetivos de uma forma abrangente, consumindo as mais variadas formas de criminalidade grave, pelo que uma investigação criminal nesse âmbito envolverá, para além da UNCT, outras valências da Polícia Judiciária (por exemplo a Unidade Nacional de Combate à Corrupção e a Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes, entre outras) e de áreas como a financeira, a bancária, a economia, a contabilística e de mercado de valores mobiliários. Neste caso, será constituída uma *Task Force* onde se incluirão peritos e elementos desta e de outras entidades policiais (com particular destaque o papel da cooperação policial e judiciária em matéria penal – desenvolvido anteriormente na secção 4, para o qual remetemos) e não policiais, nacionais e/ou internacionais.

### **5.3. Mecanismos de Prevenção e de Detecção**

#### **5.3.1. O Regime de Combate ao Financiamento do Terrorismo através da Lei 25/2008**

A lei 25/2008 é fruto de um esforço contínuo de criação de uma série de regras e procedimentos administrativos que visam entidades financeiras e entidades não financeiras, sejam estas públicas ou privadas, pessoas coletivas ou singulares, transformando-as em agentes mediatos, na prevenção do branqueamento e do financiamento do terrorismo, estabelecendo, para tanto, um apertado regime de fiscalização e de sanções pecuniárias, bem como de sanções acessórias (de inibição do exercício de funções ou de atividades), numa atuação preventiva, com a finalidade de prevenir o crime ou mesmo de detetá-lo uma vez cometido<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> MIRANDA, Rui, *op. cit.*, p.154.

<sup>176</sup> CANAS, Vitalino, *op. cit.*, p. 813.

A intervenção penal do Estado altera-se, assim, substancialmente para uma intervenção baseada no “risco”, substituindo-se a tradicional intervenção reativa por uma intervenção preventiva e precaucional<sup>177</sup>.

A consagração de um regime unitário de prevenção e repressão do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo encontra a sua fonte inspiradora na Recomendação IV das nove recomendações Especiais do FATF/GAFI sobre o financiamento do terrorismo, que prevê a imposição às instituições financeiras, ou outras empresas consideradas entidades com obrigações, no âmbito da prevenção ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Por outro lado, este regime encontra paralelo com outros ordenamentos jurídicos, que no momento desta evolução legislativa conduziu ao atual regime, nomeadamente nos ordenamentos alemão, francês, espanhol e italiano<sup>178</sup>.

A exigência que constitui estas entidades individuais e coletivas, em deveres, implica verdadeiras restrições de direitos fundamentais, quer dos sujeitos a deveres, quer dos que são objeto do cumprimento desses deveres, tais como a garantia da reserva de intimidade da vida privada, a garantia do sigilo da correspondência e de outros meios de comunicação, a garantia do não acesso a dados pessoais por terceiros, eventualmente o direito ao bom nome e à reputação, direitos estes constitucionalmente protegidos; deveres estatutários tais como, o dever de sigilo profissional ou o dever de lealdade; deveres contratuais, como o dever de praticar certas operações em certo tempo e em certas circunstâncias.<sup>179</sup>

Tais intromissões são previstas/salvaguardadas nesta lei, pelo n.º1 do artigo 20.º, onde é descrito que, no cumprimento do presente regime, as infrações acima descritas, não constituem violação de qualquer dever de segredo, imposto por via legislativa, regulamentar ou contratual, nem implicam qualquer responsabilidade de qualquer tipo para quem as preste.<sup>180</sup>

Do incumprimento dos deveres referidos na lei 25/2008, por parte das entidades que a eles estão sujeitos, poderá advir três tipos de responsabilidade: em sede de mera ordenação social (artigos 45.º a 57.º); disciplinar (artigos 58.º a 59.º); e excecionalmente em sede de direito penal (n.º 2 do artigo 12.º).

---

<sup>177</sup> CUNHA, Ricardo Sousa da, *op cit*, p. 452 e 453.

<sup>178</sup> *Idem, ibidem*, p. 464.

<sup>179</sup> CANAS, Vitalino, *op. cit.*, p. 814.

<sup>180</sup> *Idem, ibidem*, pag.815.



Tratando-se de infrações de natureza administrativa, compete às autoridades administrativas, de cada um dos âmbitos regulatórios, a sua investigação, e a sua aplicação à tutela ministerial que ao caso respeitar, sem prejuízo do recurso judicial.

### **A) Os Sujeitos de Deveres**

A lei agrupa os sujeitos de deveres em dois: as entidades financeiras (descritas no art. 3.º) e as entidades não financeiras (descritas no art. 4.º), e arruma os deveres específicos das entidades financeiras na secção II, e das entidades não financeiras na secção III, do capítulo II, competindo às autoridades de supervisão e fiscalização, discriminadas no artigo 38.º o poder de regulamentação das condições desses deveres (cfr. al. a, n.º 1, do art.39.º conj. n.º 1 do art.23.º e art. 31.º) prevendo-se também a emissão de normas regulamentares pelo Governo.<sup>181</sup>

Embora haja uma bipartição por parte da lei, das categorias de sujeitos a deveres, CANAS<sup>182</sup> destaca cinco: (i) entidades financeiras, públicas e privadas (das quais se inclui pessoas coletivas e singulares); (ii) entidades não financeiras, públicas e privadas (das quais se inclui pessoas coletivas e singulares, incluindo-se nestas, profissionais liberais e outras pessoas singulares); (iii) autoridades de supervisão e de fiscalização; (iv) pessoas singulares, não elencadas na lista de entidades financeiras e não financeiras e que sejam (a) membros de órgãos, exerçam funções de direção, gerência ou chefia, sejam empregados ou mandatários e outras pessoas que prestem serviço a título permanente, temporário ou ocasional nas entidades financeiras e não financeiras que sejam pessoas coletivas; (b) empregados, mandatários ou que prestem serviço a título permanente, temporário ou ocasional a entidades não financeiras que não seja, pessoas coletivas; (v) o Estado.

O grau de incidência dos deveres<sup>183</sup> é maior para os grupos das entidades financeiras e das entidades não financeiras, sendo que incidência da responsabilidade (contra-ordenacional) também varia de grupo para grupo.

---

<sup>181</sup> Idem, ibidem, p. 827.

<sup>182</sup> Idem, ibidem, p. 816 a 817.

<sup>183</sup> As entidades sujeitas, estão obrigadas, no exercício da respetiva atividade, ao cumprimento dos seguintes deveres gerais: a) Dever de identificação; b) Dever de diligência; c) Dever de recusa; d) Dever de conservação; e) Dever de exame; f) Dever de comunicação; g) Dever de abstenção; h) Dever de colaboração; i) Dever de segredo; j) Dever de controlo; l) Dever de formação (art.6.º da Lei 25/2008) bem como um conjunto de deveres específicos dispersos pela lei.

O Estado reconduz-se à auto-sujeição de deveres instrumentais em relação a deveres das outras entidades, nomeadamente: pelo Instituto de Gestão Financeira e do Crédito Público, que está sujeita aos deveres gerais; pelas autoridades de supervisão e fiscalização que devem emitir e difundir informação atualizada (cfr. art. 42.º); e pela UIF que tem o dever de retorno previsto no Art.43.º, e o dever de recolha, manutenção e publicação de dados estatísticos (n.ºs 1do art. 44.º); a Direção Geral da Política de Justiça (Ministério da Justiça) deve proceder à publicação de dados estatísticos sobre prevenção do branqueamento e do financiamento do terrorismo.

### **B) Uma abordagem Baseada no Risco**

Com base numa abordagem baseada no risco, é assumido um reconhecimento da existência de riscos no que toca à utilização do sistema financeiro e não financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. A análise do risco é um dos mecanismos que permite identificar vulnerabilidades e avaliar e desenvolver estratégias para as gerir e mitigar<sup>184</sup>. Para tal, são identificados os clientes, os produtos e os serviços de maior risco, incluindo canais de entrega e localizações geográficas. Tendo em conta a evolução das ameaças, as vulnerabilidades não são estáticas no tempo, pelo que as próprias avaliações não o serão. Uma abordagem baseada no risco permitirá também às entidades (financeiras e não financeiras) fazer um juízo de negócio razoável sobre os seus clientes.

Decorrente do dever (específico) de diligência reforçado (art.12.º e 26.º da Lei 25/2008), é imposto às entidades sujeitas um dever de vigilância reforçada sobre os seus clientes, nomeadamente, em relações de negócio e transações de maior risco.

As dificuldades de aferir o risco de financiamento do terrorismo são desafiantes por envolverem, não só o branqueamento de capitais, mas também transações de custo relativamente baixo (por exemplo para a prática de um ato terrorista) ou mesmo pelo facto de certos fundos poderem provir de fontes legais.

---

<sup>184</sup> Vide: A nível nacional, o Despacho n.º 9125/2013, do Ministro de Estado e das Finanças, através do qual, foi criado um Grupo de Trabalho, que elaborou a “*Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e de Financiamento do Terrorismo*”. Neste documento para além da identificação e avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, foram elaboradas propostas legislativas, regulamentares e operacionais, necessárias, para assegurar a conformidade dos padrões nacionais com os padrões do GAFI.

Assim, os processos baseados no risco deverão cobrir o cerne do negócio. Tal implica o dever de exame (al. e) do art.6.º da Lei 25/2008) das relações de negócio e das transações ocasionais, sobre situações suscetíveis de poderem estar relacionadas com o branqueamento ou com o financiamento do terrorismo (nº 1 do art.15.º). Revelam para a suspeição um elenco de elementos caracterizadores constantes no nº 2 do art.15.º, nomeadamente: *“a) a natureza, a finalidade, a frequência, a complexidade, a invulgaridade e a atipicidade da conduta, atividade ou operação; b) a aparente inexistência de um objetivo económico ou de um fim lícito associado à conduta, atividade ou operação; c) o montante, a origem e o destino dos fundos movimentados; d) os meios de pagamento utilizados; e) a natureza, a atividade, o padrão operativo e o perfil dos intervenientes; f) o tipo de transação ou produto que possa favorecer especialmente o anonimato”*, suspeição essa, que poderá ser aferida sem qualquer documento comprovativo (nº 4 do art. 15.º).

A lei 25/2008 implementa, assim, um conjunto de ferramentas que torna possível a deteção de indícios ou factos que levarão a suspeitar, que teve lugar, está em curso ou foi tentada uma operação suscetível de configurar a prática do crime de branqueamento ou de financiamento do terrorismo.

Decorrente do dever de comunicação, as entidades sujeitas de deveres, deverão comunicar esses indícios ou factos, por sua iniciativa própria ao Procurador-Geral da República e à UIF (arts. 16.º, n.ºs 2 e 4 do 17.º, 27.º, 35.º e 40.º), podendo estas informações ser utilizadas em Processo Penal.

### **5.3.2.O Papel da UIF**

A UIF (Unidade de Informação Financeira) foi criada no seio da Polícia Judiciária pelo Decreto-Lei n.º 304/2002, de 13 de dezembro (diploma que alterou a LOPJ), e traduz-se numa inovação face aos tradicionais termos da intervenção estatal na prevenção e repressão do crime.

O tratamento de informação criminal respeitante ao financiamento do terrorismo, ao qual surgem associadas situações de branqueamento de capitais, vem na sequência da atribuição da competência reservada para a investigação deste tipo de crimes pela LOIC. Importa referir também a competência de tratamento de informação relativa as infrações tributárias de valor superior a 500.000 euros,

quando assumam especial complexidade, forma organizada ou caráter transnacional, que, muitas vezes, poderá estar associado a situações de financiamento do terrorismo (como já foi verificado aquando do estudo dos meios de financiamento do terrorismo)<sup>185</sup>.

Nesse contexto, foi instituído, pelo Decreto-Lei n.º 93/2003, de 30 de abril, o Grupo Permanente de Ligação (GPL), sediado na UIF, o qual inclui representantes da Polícia Judiciária, da Direção Geral dos Impostos e Direção Geral das Alfândegas e dos Impostos Espaciais sobre o Consumo (art.5.º). O objetivo deste grupo é troca de informação criminal e tributária relevante, através do acesso recíproco às respetivas bases de dados, as quais são operadas em exclusivo pelos representantes (art.4.º). Esta consulta só é possível em sede de inquérito, instrução ou julgamento e deverá ser validada no prazo de 48 horas por uma Autoridade Judiciária (art. 3.º).<sup>186</sup>

Trata-se de uma inovação, na panóplia de meios de obtenção de prova, constituindo uma forma mais expedita de acesso a dados e informações a coberto do segredo profissional, na qual intervém a autoridade judiciária, a fim de declarar a sua validade para fins de investigação.

De acordo com o n.º 1 do art.5.º do Decreto-Lei n.º 42/2009, de 12 de fevereiro e n.º10 do art.1.º da Lei 25/2008, a UIF é o órgão competente para *“recolher, centralizar, tratar e difundir, a nível nacional, a informação respeitante à prevenção e investigação dos crimes de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita, financiamento do terrorismo e dos crimes tributários”*.

No plano nacional, a UIF assegura a cooperação e articulação com a autoridade judiciária (M.P. e Juiz), com outros órgãos de polícia criminal, com as autoridades de supervisão e de fiscalização (Banco de Portugal, ISP, CMVM) e com as entidades financeiras e não financeiras (operadores), previstas no regime jurídico Lei n.º 25/2008, de 5 de Junho.

Estas funções estão a cargo da Secção de Informação, que através da Brigada de Pesquisa, a quem compete receber as comunicações de operações suspeitas, através

---

<sup>185</sup> No entanto, e na nossa opinião, devido às recentes alterações legislativas, as competências da UIF em termos de criminalidade aumentaram, tendo em conta que para além dos crimes tributários e dos crimes subjacentes ao Branqueamento de Capitais, surge (pelo art. 5.º-A da LCT) o crime de financiamento de terrorismo. Este é mais abrangente do que os primeiros podendo incluir todo o tipo de crimes, desde que o fim seja o financiamento de atos terroristas ou de organizações terroristas.

<sup>186</sup> PEDROSA, Sílvia - *Unidade de Informação Financeira*. ISPJCC, Polícia e Justiça, III série. Coimbra Editora, 2004. p.9 e 10.

da Procuradoria-Geral da República, e desenvolver o trabalho posterior, nomeadamente ações de investigação recorrendo e dialogando com várias fontes de informação, internas ou internacionais (onde se incluem as UIF estrangeiras)<sup>187</sup>.

Esta secção é igualmente competente para receber as comunicações das várias entidades sujeitas (como já foi referido na análise ao regime da Lei 25/2008), através da Brigada de Tratamento e Análise. Esta brigada avalia todo o expediente criminal que habilite a uma avaliação sobre o tratamento a dar a essa informação, nomeadamente se será objeto de distribuição para posterior pesquisa de informação, bem como à construção de dossiers de acompanhamento de casos mais delicados ou morosos<sup>188</sup>.

No plano internacional, a UIF assegura *“a cooperação com as unidades de informação financeiras estrangeiras ou estruturas congéneres”*.

Neste ponto, sublinhe-se o importante papel do Grupo Egmont, que abrange UIF's de 105 países e atua na promoção do intercâmbio de informações, treino e troca de experiências entre as UIF.

Para tal, a UIF dispõe, na sua estrutura da Secção de Cooperação, a quem compete receber e responder a todos os pedidos de colaboração das UIF congéneres ou outros organismos internacionais, realizando para tal ações de investigação, o que implicará uma atividade de pesquisa de informação. Caberá igualmente a esta secção a preparação (e negociação) de todos os protocolos de troca de informação com entidades externas e, ainda, a montagem e acompanhamento de UIF's nos países de expressão oficial em língua portuguesa.<sup>189</sup>

Cumprir referir que, das comunicações de operações suspeitas feitas ao PGR (DCIAP), poderá resultar a apreensão de valores, ao abrigo do art.181.º do CPP, ou relacionados com operações suspensas (por decisão do JIC) nos termos do Decreto-Lei nº 313/93.

A PJ dispõe assim de um verdadeiro sistema de inteligência ao serviço da justiça criminal, através do qual é possível conhecer e acompanhar os fenómenos em tempo real ou mesmo antever o futuro.

---

<sup>187</sup> Idem, ibidem, p.11.

<sup>188</sup> Idem, ibidem.

<sup>189</sup> Idem, ibidem.

#### 5.4. A investigação criminal proactiva: métodos e técnicas de investigação criminal

A investigação criminal proactiva de crimes instrumentais à prossecução do financiamento do terrorismo poderá ela própria reconduzir a uma investigação criminal preventiva de crimes de financiamento do terrorismo ou mesmo de crimes relacionados com a prática de atos terroristas<sup>190</sup>. Como vimos (na subsecção 5.1) a interrogação, a instrumentação e a cientificidade são ferramentas que interferem com factos reais, e tem como objetivo de produzir conhecimento (informação). Estamos pois no âmbito da investigação criminal proactiva.

Apesar de não ser fácil de determinar as conexões existentes entre os crimes instrumentais e os crimes de resultado (atos terroristas), o grande desafio em termos de investigação proactiva será não só a de punir os infratores dessa prática ilícita, mas acima de tudo será a de detetar, abortar e neutralizar possíveis planos para futuros atentados<sup>191</sup>.

Como refere VENTURA<sup>192</sup>, um assunto típico que enforma a atividade e movimentações dos terroristas islâmicos é o recurso a documentação falsa e correlativo uso de falsas identidades e *aliases*<sup>193</sup>.

Os agentes de terrorismo viajam frequentemente através do mundo, procurando ocultar a sua identidade. Com a deteção de documentos de identificação pessoal contrafeitos e falsificados, a sua comparação e análise de vestígios palmares e decadactilares, destacam-se enquanto técnicas de grande interesse para a investigação deste tipo de crimes. Vejamos, a título de exemplo, as redes Islâmicas ligadas à imigração: muitas vezes é difícil determinar em que ponto ou momento esses documentos são utilizados apenas para fins exclusivamente de imigração ilegal económica, ou para apoiar motivações criminosas diversas, nomeadamente a respetiva instrumentalização para fins terroristas.

---

<sup>190</sup> Veja-se, a título de exemplo, o caso dos atentados do 11 de setembro: a deteção de outros suspeitos mediante a determinação e reconstituição dos movimentos e atividades dos 19 *hijackers* no período que antecedeu o ato terrorista (dos quais se inclui os crimes instrumentais cometidos para proporcionar o ataque); e a identificação dos pontos de contato (agentes adormecidos) procurando perspetivar os seus movimentos futuros, leva-nos ao ponto inicial, nomeadamente, por entrar-mos novamente numa investigação preventiva. No entanto para efeitos de realização da justiça penal, a investigação terá efeitos meramente informativos cfr. VENTURA, João Paulo, op.cit., p.216.

<sup>191</sup> VENTURA, João Paulo, op. cit., p. 219.

<sup>192</sup> Idem, ibidem.

<sup>193</sup> Como de resto também já foi abordado por nós a respeito dos meios de financiamento do terrorismo.

De igual modo, as impressões palmares e digitais são importantes para, em caso de dúvida (e como última ratio), clarificar a verdadeira identidade de qualquer suspeito.

Nesse seguimento, o trabalho de investigação em sede de combate ao financiamento do terrorismo, recorrerá aos métodos e técnicas comuns<sup>194</sup>. A eficácia neste tipo de investigações não pode contudo renunciar a um especializado conhecimento pericial multidisciplinar, mediante a contribuição de peritos, em diferentes domínios técnico-científicos<sup>195</sup>.

### 5.5. A Adoção de Regimes Probatórios Especiais

Tendo em conta que o alarme social se agudiza face à criminalidade organizada, e que os tradicionais sistemas de justiça penal assentam numa lógica probatória fortemente garantística, os Estados procuraram encontrar o restabelecimento da paz jurídica aceite pela comunidade, mediante uma maior aposta na descoberta da verdade material.

No entanto, no âmbito do processo penal, a recolha de prova deverá desenvolver-se tendo sempre em atenção a salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados. O Código de Processo Penal define as regras para a obtenção da prova, e embora sejam permitidas todas as provas que não são proibidas por lei, sublinhe-se que aquelas que estão reguladas em lei deverão seguir os parâmetros descritos para a sua obtenção, e as restantes reger-se pelos princípios que regem a atividade das polícias e dos próprios tribunais.

Acontece que, quando falamos da investigação de crimes como o de financiamento do terrorismo, estamos perante a singularidade e complexidade de um tipo de criminalidade grave e transnacional. Na estrita observância desses princípios fundamentais, os *clássicos* meios de prova, concebidos e modelados para fazer face a

---

<sup>194</sup> Segundo VENTURA, João Paulo, *op. cit.* p. 218.

<sup>195</sup> Estamos portanto no contexto da cientificidade. Conhecimentos na área de deteção e técnicas e procedimentos de contrafação e falsificação (documentos de identificação pessoal); línguas e idiomas; tecnologia informática; telecomunicações; ciências forenses, nomeadamente em setores periciais de ciências auxiliares, dos quais se destacam a balística, toxicologia, lofoscopia, química, física, biologia, armamento e explosivos, etc. e; operações bancárias e financeiras incluindo o domínio das bolsas de valores e mercados de ações. *apud*: Idem, *ibidem*.

um tipo de criminalidade comum, têm-se mostrado impotentes e ineficazes para fazer face à criminalidade organizada<sup>196</sup>.

É através do processo penal, onde assumem particular importância a investigação criminal e os regimes de produção de prova, que se combate o sentimento de impunidade do crime organizado e o consequente aumento do sentimento de medo e de insegurança na sociedade em geral.<sup>197</sup>

Nestas circunstâncias, foram adotados regimes especiais de produção probatória, os quais assumidos num quadro de exceção, implicam uma maior restrição de direitos fundamentais e das garantias de defesa do arguido, do que no modelo clássico regra<sup>198</sup> dos quais se destacam:

- Alteração da Constituição, de modo a permitir aos órgãos de polícia criminal a realização de buscas ao domicílio durante a noite (n.º 3 do artigo 34.º e 177.º do CPP);
- A possibilidade da realização de revistas e buscas, sem prévia autorização judicial, efetuadas por órgão de polícia criminal em casos de terrorismo e de criminalidade violenta ou altamente organizada, desde que verificados os pressupostos do n.º 5 do art.174.º do CPP;
- A possibilidade de extraditar nacionais (n.º 3 do art.33.º da CRP) e no âmbito da UE, o regime jurídico do Mandado de Detenção Europeu (MDE);
- A possibilidade de efetuar interceções telefónicas em Portugal, por parte de autoridades de um Estado estrangeiro, desde que verificados os requisitos do art. 160.º-C da Lei n.º 144/99, de 31 de agosto (com as alterações introduzidas pela Lei 104/2001 de 25 de agosto);
- A exclusão da competência do tribunal de júri, nos casos de terrorismo e de criminalidade altamente organizada (n.º 1 do art. 207.º da CRP);
- A atribuição de competência ao MP para determinar ao arguido que não comunique com pessoa alguma, salvo o defensor, em casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada (n.º 4 do art. 143.º do CPP);
- A possibilidade da realização de escutas telefónicas poderem ser autorizadas pelo juiz dos lugares onde se efetue a conversação ou a comunicação telefónica ou da

---

<sup>196</sup> BRAZ, José, *op. cit.*, p.323.

<sup>197</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>198</sup> Idem, *ibidem*. p 324.



sede da entidade competente para a investigação criminal, nos casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada (al. a) do n.º 2 do art. 187.º do CPP);

- A possibilidade de prolongamento do prazo de duração máximo da prisão preventiva nos casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada (n.º 2 do art. 215.º do CPP);
- A possibilidade de arrolar mais do que 20 testemunhas nos casos previstos no n.º 7 do art. 283.º do CPP;
- A equiparação ou extensão ao regime geral de interceções telefónicas, às conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio técnico diferente do telefone, designadamente, as constantes no n.º 1 do art. 189.º;
- A lei n.º 36/94, de 29 de setembro veio dar competência ao Ministério Público e à Polícia Judiciária para realização de ações de prevenção relativamente a: *“a) Corrupção, peculato e participação económica em negócio; b) Administração danosa em unidade económica do sector público; c) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; d) Infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada, com recurso à tecnologia informática; e) Infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional”* (n.º 1 do artigo 1.º), sendo que, no decurso destas ações, logo que surjam elementos que indiciem a prática de um crime, é instaurado o respetivo processo criminal (n.º 1 do art. 3.º);
- Ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal (Lei n.º 101/2001);
- O Regime especial da Lei 5/2002, nomeadamente: pela recolha de prova, pelo registo de voz e de imagem sem o consentimento do visado; pela quebra do segredo profissional (pessoas ligadas ao sistema financeiro – art. 13.º); pelo controlo de contas bancárias, perda de bens a favor do Estado (princípio de inversão do ónus da prova: presume-se constituir vantagem da atividade criminosa a diferença entre o património do arguido e aquele que seja congruente com o seu rendimento lícito, presunção esta ilidível).

Este é o caminho que tem sido trilhado pela atribuição de tutela jurídica e valor probatório a um conjunto de meios de prova e de obtenção de prova, numa zona de tensão e compromisso entre: a realização da justiça e a descoberta da verdade

material de um lado, e do outro, a proteção dos direitos fundamentais das pessoas segundo as regras de um Estado de Direito.

De notar que, para além da implícita capacidade probatória de que naturalmente se revestem, alguns destes novos procedimentos são dotados de um enorme potencial de intervenção e de prevenção. É o caso da ação encoberta e o reconhecimento da colaboração processual, que ao encorajarem e explorarem a infidelidade criminal desencadeiam um duplo efeito: produção de prova e divisão, enfraquecimento e fracturação da organização.<sup>199</sup>

### **5.6. O Ministério Público. Em especial o papel do DCIAP**

Como decorre do Princípio da Legalidade, para as situações em que esteja em causa um crime, é obrigatório a instauração de um inquérito, competindo ao Ministério Público a direção do mesmo (artigos 53.º, n.º2 do CPP, 1.º e 3.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro<sup>200</sup>, e 219.º da CRP).

Relativamente à comunicação, e tendo em conta que estamos no contexto de financiamento de terrorismo, para além da regra geral enunciada no Art.242.º do CPP, impende sob um conjunto de certas entidades, quer sejam ou não do setor financeiro, o dever geral de comunicação<sup>201</sup>. Também já aqui referimos que este dever traduz-se no dever das entidades, sujeitas de deveres, informarem o Procurador-Geral da República (PGR) e a Unidade de Informação Financeira (UIF), por iniciativa própria, sobre eventual suspeita, razões para suspeitar ou factos que indiciem a prática desse tipo de crimes (cfr. al. f) do art.6.º conjugado com os arts. 16.º, n.ºs 2 e 4 do 17.º, 27.º, 35.º e 40.º da Lei 25/2008).

Uma vez recebida a comunicação, é feita uma análise do seu teor, que é registada como procedimento de prevenção, podendo ser pedidos esclarecimentos adicionais às entidades sujeitas, além de ser solicitada a informação a produzir pela UIF. Estes procedimentos preventivos poderão dar origem à abertura de um inquérito, mesmo que não tenha havido suspensão de operações, ou podem os documentos produzidos ser apensos a outros inquéritos já em curso.

---

<sup>199</sup> Idem, ibidem. p. 364.

<sup>200</sup> Estatuto do Ministério Público doravante EMP.

<sup>201</sup> Como de resto já foi referido aquando da análise do regime jurídico da Lei 25/2008.

Em termos de competência, a regra geral enuncia que o Ministério Público da área de comissão do facto ilícito, fixada com base no critério *locus delicti* (artigo 19.º do CPP).

Porém, este tipo de criminalidade está associada à criminalidade organizada e de carácter internacional, pelo que foi criado o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), que é um órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade (nº 1 do artigo 46.º do EMP).

De acordo com o art.47.º do EMP compete ao DCIAP: (i) em primeira linha, coordenar a direção da investigação dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (nº1 do artigo 47.º do EMP), compreendendo esta função o exame e a execução de formas de articulação com outros departamentos e serviços, nomeadamente de polícia criminal (nº 2); (ii) em segunda linha, compete, igualmente ao DCIAP, dirigir o inquérito e exercer a ação penal quando a atividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes a diferentes distritos judiciais ou, por despacho do Procurador-Geral da República e relativamente a crimes de manifesta gravidade, a especial complexidade ou dispersão territorial da atividade criminosa justificarem a direção concentrada da investigação (nº3)<sup>202</sup>.

Acresce o facto de existir uma delegação de competência na Diretora do DCIAP, atribuída pelo Procurador-Geral da República, de acordo com a previsão legal do art.63.º da Lei n.º 25/2008, pelo que as comunicações são feitas diretamente ao DCIAP<sup>203</sup>.

Para reforço da deteção e prevenção deste tipo de crimes, a lei n.º 36/94, de 29 de setembro, veio dar competência ao Ministério Público (e à Polícia Judiciária) para realização de ações de prevenção relativamente a: *“a) Corrupção, peculato e participação económica em negócio; b) Administração danosa em unidade económica do sector público; c) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; d) Infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada, com recurso à tecnologia informática; e) Infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional”* (n.º1 do artigo 1.º), sendo que, no decurso destas ações, logo que

<sup>202</sup> Nos casos em que lhe não compita dirigir o inquérito, pela regra de competência ser do magistrado titular da circunscrição onde o crime ocorreu, caberá sempre, ao DCIAP, coordenar a investigação com outros departamentos e serviços, nomeadamente, serviços do Ministério Público, da Polícia e de outras entidades.

<sup>203</sup> cfr. Despacho n.º 13915/2012. D.R. n.º 207, Série II de 2012-10-25.

surjam elementos que indiciem a prática de um crime, é instaurado o respetivo processo criminal (n.º1 do art.3.º).

O Ministério Público dispõe ainda do Núcleo de Acessoria Técnica ao qual compete assegurar assessoria e consultadoria técnica em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários. (artigo 49.º do EMP e lei 1/97).

Para além destas entidades, podem ser chamadas a prestar apoio e perícias específicas áreas tais como as finanças (Inspeção-Geral das Finanças).

### **5.7. Um Novo Paradigma de Investigação Criminal. Análise Conclusiva**

A sofisticação e a complexidade das novas expressões de crime organizado e a consequente falência dos tradicionais métodos de investigação criminal tem levado o Direito e a Justiça a trilhar caminhos em busca da eficácia.

Durante a análise que tem vindo a ser desenvolvida, verificamos como se tem movido o Processo Penal, numa sociedade de risco para combater o financiamento do terrorismo. Resulta dessa mesma análise, que os instrumentos jurídicos emanados pela ONU, pelo Conselho da Europa e pelo GAFI tem influenciado o nosso sistema jurídico, numa aposta centrada na harmonização legislativa e de procedimentos, de cooperação e partilha de informação. A busca de eficácia esteve, portanto, na origem das ora denominadas “técnicas especiais de recolha de informação para fins de investigação criminal”<sup>204 205</sup>, e poderão resultar:

- i. Da congregação das UIF de vários países, pelo Grupo *Egmont*, mediante uma rede informal de partilha de informação e de conhecimentos;
- ii. Da atividade desenvolvida pela INTERPOL e pela EUROPOL que funcionam como um ponto de contato para a partilha de informações entre vários países;

---

<sup>204</sup> SINTRA, António – *Técnicas Especiais de Investigação Criminal*. Lusíada: Política Internacional e Segurança, n.º 4. Lisboa. 2010. p. 176

<sup>205</sup> Destaque-se a Convenção das Nações Unidas contra Criminalidade Transnacional Organizada (Convenção de Palermo), à qual Portugal aderiu (Resolução n.º 32/2004 da Assembleia da República e ratificação pelo Decreto do Presidente da República n.º 19 de 2004, de 2 de Abril). O texto da Convenção, nos seus artigos 20.º e 26.º, contemplam expressamente no seu texto a aplicação das denominadas técnicas especiais de investigação criminal.

- iii. Das reuniões em sede de UCAT, que no âmbito interno asseguram a partilha de informação entre as FSS e os Serviços de Inteligência;
- iv. De um conjunto de entidades individuais e coletivas, públicas e privadas a que estão sujeitas (por imposição da Lei 25/2008) à partilha de informações com a Polícia Judiciária (através da UIF), informações essas que poderão ser usadas em Processo Penal;
- v. Ainda no seio da UIF, destaque-se o papel do Grupo Permanente de Ligação (GPL) de onde resulta a partilha de informações e o acesso a bases de dados da Direção Geral dos Impostos e Direção Geral das Alfândegas e dos Impostos Espaciais sobre o Consumo.
- vi. Das técnicas aplicadas como suporte em ações de investigação de índole pró-ativa e reativa, nomeadamente: das ações encobertas; da gestão e o controlo de colaboradores; da proteção de testemunhas; das entregas controladas; do seguimento e da vigilância eletrónica, onde se inclui a interceção de comunicações<sup>206</sup>.

Inevitavelmente, a informação privilegiada recolhida destas fontes, e seu consequente tratamento, favorecem a subsunção de condutas a tipos de ilícitos e determina a emanação de provas em tempo real.

---

<sup>206</sup> SINTRA, António, op. cit., p. 177.

## 6. IMPACTO E CONSEQUÊNCIAS EM TERMOS PROCESSUAIS

Verifica-se que o sentido e a lógica dos novos instrumentos processuais lançaram a investigação criminal para uma fase pré-processual, a qual assenta agora, sobretudo, na componente de inteligência criminal, o que implica óbvias consequências no plano processual penal e sobretudo na articulação entre MP e os órgãos de polícia criminal.

Levanta-se a seguinte questão: a investigação criminal, no âmbito do crime organizado é feita durante o inquérito, ou servirá apenas de suporte processual onde formalmente a prova recolhida se concentra e se organiza no instrutório, com vista a uma decisão acusatória. Será no inquérito que se concentra *ab initio* o conhecimento necessário e suficiente que conduza a essa decisão acusatória. O artigo 262.º do CPP considera que a investigação criminal tem lugar no inquérito, compreendendo este “ *o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher provas, em ordem à decisão da acusação*”.

Mas é numa fase distinta do inquérito que materialmente converge parte significativa da investigação criminal, a qual tem início a montante do ato criminoso propriamente dito.<sup>207</sup>

Esta questão ganha relevância, no plano de garantia dos direitos individuais, competindo ao juiz de instrução a sua salvaguarda.

Com efeito, compete ao MP o exercício da ação penal e a direção do inquérito comportando esta atribuição a direção da investigação criminal por força dos art.263.º do CPP e 2.º da LOIC<sup>208</sup>.

Os OPC atuam no inquérito, sob a direta supervisão e orientação do MP e na sua dependência funcional, mas por outro lado, a intensidade desse poder é limitada pelo art. 2.º da LOIC, que salvaguarda de forma expressa a organização hierárquica a autonomia técnica e tática dos OPC.<sup>209</sup>

No plano constitucional, o n.º 5 do art.32.º, consagra a atual estrutura do processo penal português assente numa estrutura acusatória, subordinando ao

---

<sup>207</sup> BRAZ, José, *op. cit.* p.370.

<sup>208</sup> Idem, *ibidem*, p.371.

<sup>209</sup> Idem, *ibidem*.

princípio do contraditório os atos instrutórios e a audiência do julgamento enquanto a fase de inquérito é dominada pelo princípio do inquisitório<sup>210</sup>.

A fase inquisitória é limitada na sua amplitude, tendo os seus atos que se reger pelos princípios da legalidade<sup>211</sup>, da oficialidade<sup>212</sup>, da verdade material e da lealdade<sup>213, 214</sup>

Face ao citado enquadramento, torna-se relevante conhecer com mais detalhe os limites da atividade da Polícia, no âmbito da recolha e produção de inteligência, para efeitos de processo penal.

Tendo em conta que a atividade de produção e gestão<sup>215</sup> de inteligência, é praticada (na sua grande maioria) numa fase pré-processual, logo por livre iniciativa das Polícias, para percebermos os limites dessa atividade, teremos de abordar com alguma profundidade dois conceitos que lhe estão subjacentes: a competência para prevenção criminal e a competência cautelar.

Nesse sentido a Polícia Judiciária tem dupla dependência político jurídica tornando-se necessário descortinar duas situações:

- (i) A Polícia está na dependência de direção (organizatória e administrativa) por parte do Governo (através do Ministério da Justiça) relativamente às funções de Polícia administrativa (no campo da prevenção). Neste caso, a polícia está no exercício das suas funções preventivas ou de segurança e decorrente desta atividade recolhe/recebe informações ou outros elementos relevantes;
- (ii) A Polícia está na dependência e direção funcional por parte do Ministério Público da polícia criminal. Neste caso, a atividade da polícia está estritamente ligada às atividades processuais.

No primeiro caso, a autoridade judiciária não tem competência para o escrutínio da componente preventiva e de segurança pelo que se limitará a valorar ou a avaliar qualquer facto que afete a atividade processual subsequente. No segundo caso, estamos perante um órgão de polícia criminal, que se limita a adquirir a notícia e a

<sup>210</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *op. cit.*, p.75.

<sup>211</sup> cfr. artigos 262.º, n.º 2 e 283.º do CPP.

<sup>212</sup> cfr. artigos 48.º, 49.º, 50.º, 262.º, 271.º, 284.º e 285.º do CPP.

<sup>213</sup> cfr. n.º 8 do art.32.º da CRP e art.126.º do CPP.

<sup>214</sup> Ibidem, idem.

<sup>215</sup> Quando nos referimos a “gestão de inteligência” incluímos a inteligência produzida fora do processo criminal (mas carregada para este), quer pelos serviços de inteligência, quer pelas FSS na sua atividade de segurança pública/interna.

praticar atos cautelares (circunscritos temporalmente à aquisição dessa notícia) e a comunicá-los à entidade judiciária.

### **6.1. Limites aos Meios de Obtenção de Prova**

Os meios de obtenção de prova visam a deteção de indícios da prática do crime. Estes por regra não são taxativos, no entanto, quando implicarem um elevado grau de intrusão nos direitos fundamentais do suspeito (dos quais se destaca a privacidade), ele deve estar previsto em lei (n.º 1 e 2 do art. 26.º da CRP), salvo consentimento expresso e informado do visado. Por outro lado, é de extrema importância a documentação nos autos de todas as diligências do inquérito que constituam uma atividade instrutória de instrução.<sup>216</sup>

Para além destes limites formais, existem limites materiais intrínsecos dos meios atípicos de obtenção de prova:

- Inadmissibilidade de utilização, isolada ou coordenada, de meios de obtenção de prova que permita uma “vigilância total”, ou seja, uma “vigilância global, com a qual possa ser construído um perfil completo da personalidade do arguido” (nesse sentido o acórdão do TC n.º 442/2007)<sup>217</sup>;
- Também não são admissíveis os meios de obtenção de prova discriminatórios (exemplo, uma base de dados exclusivamente relativa a estrangeiros) nem meios de obtenção de provas desproporcionais (exemplo, base de dados genéticos que inclua pessoas absolvidas)<sup>218</sup>;
- Não são admitidos meios de prova procedentes de ordenamentos estrangeiros cuja utilização possa constituir fraude à lei nacional<sup>219</sup>.

Podemos então traçar uma analogia entre a atividade de inteligência (em sentido amplo, onde se inclui a partilha de informação) e a investigação criminal executada apenas numa vertente metodológica, sem que sejam salvaguardados os limites legais, e nesse caso, estamos perante um conjunto de meios de obtenção de prova, que extravasarão sempre os limites formais e materiais da recolha de prova, a

---

<sup>216</sup> ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Pinto de - *Comentário de Código Processo Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 4ª ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011. p. 332.

<sup>217</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>218</sup> *Ibidem*, *idem*.

<sup>219</sup> *Ibidem*, *idem*.



qual será inadmissível para efeitos de valoração em processo penal, servindo apenas objetivos no plano securitário e de prevenção criminal.

## 6.2. Competência para Prevenção Criminal

A competência para prevenção criminal é distinta da competência cautelar, pois enquanto para a primeira não existe um regime geral que regule este tipo de ações, a segunda obedece aos princípios gerais do processo penal<sup>220</sup>.

E não existindo um regime legal geral para as ações de prevenção criminal, esta atividade encontra-se presentemente subordinada aos princípios constitucionais restritivos das intromissões em direitos, liberdades e garantias bem como a um conjunto de regras dispersas por vários diplomas<sup>221</sup>. É o que se verifica por exemplo em relação às ações encobertas fora do processo penal sob o controlo da Polícia Judiciária (Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto) de onde podem ser colhidos alguns princípios passíveis de serem generalizados a todas as ações de prevenção criminal.

O art.4.º da lei 37/2008 de 6 de agosto (LOPJ) disciplina a competência de prevenção criminal da PJ para proceder a vigilância por “todos os meios e técnicas de registo de som e imagem” subordinada ao art.6.º da Lei 5/2002 de 11 de janeiro, bem como a “revistas e buscas nos termos do disposto do Código Processo Penal e legislação complementar” submetendo-se assim ações de prevenção criminal aos princípios de processo penal<sup>222, 223</sup>

---

<sup>220</sup> *Idem, ibidem*, p. 678.

<sup>221</sup> Da nossa parte, relativamente à atividade de produção e gestão de inteligência (*lato sensu*), e não havendo um regime geral que regule essa atividade, somos da opinião que o regime de recolha e tratamento de informação, aplicável à prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, servirá para regular a produção e gestão de informações, desde que tenham como fim/culminem num processo-crime.

<sup>222</sup> *Idem, ibidem*, p. 679.

<sup>223</sup> A título de exemplo, nos termos do art.109.º da Lei 5/2006, de 23 de fevereiro, as forças de segurança devem levar a efeito operações especiais de prevenção criminal. Essas operações podem compreender a identificação de pessoas, a revista de pessoas, viaturas ou de equipamento quando haja indícios da prática de crimes previstos no catálogo (do art.1.º), bem como, risco de resistência ou de desobediência à autoridade pública, prevendo-se condução ao posto policial para identificação ou a realização de busca ao local onde se encontrem.

De acordo com ALBUQUERQUE (*Ibidem*, p. 680) O n.º 3 do art.109.º é inconstitucional, por violar o princípio da proporcionalidade (art.18.º, n.º 2 e n.º 3 da CRP) na parte em que prevê uma busca ao local onde se encontre uma pessoa que não se identificou suficientemente, e na parte onde prevê a revista de pessoa em relação à qual não exista indícios da prática de crime, por violar o direito à liberdade e à privacidade (artigos 26.º e 27.º da CRP e acórdão do TEDH *Gsell v. Suíça*, de 8-10-2009).

O facto da lei submeter as ações de prevenção aos princípios do processo penal torna-se polémico e contraditório. Segundo MESQUITA, *“diversas instâncias pretendem que o direito penal deixe de ser um instrumento de reação ferente às lesões graves da ordem jurídica e se transforme num instrumento de política de segurança, o que naturalmente repugna a quem perspetiva o arsenal da prevenção geral positiva como fim da pena e missão da justiça penal”*<sup>224</sup>.

Neste contexto torna-se perigoso para um Estado de Direito anexar ou subordinar o processo penal a objetivos preventivos de polícia, bem como dotar o Ministério Público de órgãos titulares que vão além das específicas necessidades repressivas<sup>225</sup>.

A divergência não passou despercebida aos juízes do Tribunal Constitucional na medida em que no acórdão n.º 465/93, de 12-8-93<sup>226</sup>, relativo a “medidas de combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira” espelha bem as dificuldades de definição dos imperativos constitucionais em zonas de fronteira. Nesse mesmo arresto, foi sublinhado que “qualquer das ações a desenvolver pela PJ, que interfira no sentido de comprimir os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, não pode ter lugar fora do processo criminal devidamente formalizado”, pelo que se retira, que essas atividades terão fundamentos judiciais.

De igual modo o acórdão do TC n.º 334/94, cujo objeto foi o n.º2 do art.3.º, da Lei 36/94, de 29 de setembro, veio esclarecer que é exigida uma comunicação imediata, de modo a não frustrar a delimitação constitucional dos poderes funcionais do MP e do OPC, a estrutura constitucional do processo penal, os poderes constitucionais do MP de exercício da ação penal e de domínio sobre o inquérito e as garantias de defesa<sup>227, 228</sup>

---

<sup>224</sup> MESQUITA, Paulo Dá - *Direção do inquérito penal e garantia judiciária : investigação criminal, repartição de funções dos órgãos do Estado e sistemas de controlo : estatuto e competências do Ministério Público : poderes dos órgãos de soberania politicamente conformadores, do juiz de instrução e dos órgãos de polícia criminal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 161.

<sup>225</sup> A lei processual portuguesa atribuiu aos organismos com funções policiais, para a recolha da notícia do crime, competência própria na intervenção imediata *ex post*, pelo que então judiciária. Neste campo torna-se necessário perceber a destinção entre polícia judiciária e polícia administrativa, sobre este tema MESQUITA, Paulo Dá, *op.cit.*, p.121 e ss para o qual remetemos.

<sup>226</sup> BMJ, n.º 429, p. 369.

<sup>227</sup> Neste sentido, ver também acórdão do TC n.º 105/2004 e ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *op. cit.*, p. 670 a 673.

<sup>228</sup> Segundo ALBUQUERQUE (Idem, ibidem), o prazo de dez dias, estabelecido no n.º 1 do art.248.º do CPP, viola o crivo estabelecido pelo TC de comunicação imediata, não havendo justificação prática ou logística do prolongamento do prazo da comunicação, tendo em conta os meios tecnológicos que as

Em síntese, a Polícia Judiciária, no âmbito das suas funções prevenção criminal deve comunicar a notícia do crime num prazo mais curto possível, caso contrário tal atuação estará a atentar contra a competência constitucional do Ministério Público do exercício da ação penal e de domínio das garantias de defesa e a pôr em causa a reserva da vida privada dos visados.

### 6.3. Competência Cautelar

O órgão de polícia tem competência cautelar própria, podendo exercer os atos cautelares necessários e urgentes “para assegurar os meios de prova”, sem prejuízo do dever de comunicação “no mais curto prazo”. Trata-se portanto, de uma competência cautelar preordenada para fins de processo, que pode ser exercida mesmo antes de instaurado o inquérito<sup>229</sup>. Esta atividade não tem natureza processual dependendo de uma convalidação que a incorpore no processo. Essa convalidação compete ao Ministério Público (resultante da sua competência de direção) e ao juiz de instrução, nos casos em que estejam em causa a tutela de direitos fundamentais<sup>230, 231</sup>.

Como acima referimos, a intensidade do poder de direção do MP é limitada pelo n.º 5 do art. 2.º da LOIC, que salvaguarda, de forma expressa, a organização hierárquica a autonomia técnica e tática dos OPC. De acordo com o n.º 6 do mesmo artigo *“a autonomia técnica assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e métodos de agir adequados e a autonomia tática consiste na escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos atos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal”*. Nesse seguimento deve-se entender a autonomia técnica na distinção entre: uma atividade indagatória compreensível pela fluidez e

---

polícias dispõem atualmente, considerando inconstitucionais os artigos 243.º, n.º 3, 245.º, e 248.º, n.º 1, por violarem os artigos 26.º, n.º 1, 32.º, n.º 1 e 5, e 219.º, n.º 1, da CRP.

<sup>229</sup> Não se confunde com a competência cautelar de natureza preventiva prevista no art. 30.º da LSI.

<sup>230</sup> cfr. artigos 249.º, 251.º, n.º 1, al.ª a) e n.º 2, 252.º, n.º 3, 253.º, n.º 2, e 174.º, n.º 4, al.ª a), e n.º 5 do CPP.

<sup>231</sup> Sendo que, no caso dos atos pertencerem à reserva de competência exclusiva do juiz de instrução e do Ministério Público, está vedada a prática de atos cautelares (artigos 268.º, 269.º, 270.º, n.º 2, e 290.º, n.º 2), cabendo os demais atos cautelares na clausula geral do n.º 1 do art.º 249.º. cfr. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *op. cit.*, p. 674 e 675.

pela plasticidade deixada pela lei e/ou despacho do MP para fins da investigação; e dependência organizatória interna e hierárquica<sup>232</sup>.

A PJ encontra a sua referência constitucional em sede do art.272.º, enquanto polícia subordinada à administração e com espectro funcional centrado na segurança, ordem pública e prevenção de perigos de acordo com a lei<sup>233</sup>.

Nos termos do processo penal, a Polícia Judiciária, é órgão de Polícia Criminal. O conceito de órgãos de polícia criminal e as medidas cautelares e de polícia constituem uma consequente interpenetração pelo sistema entre prevenção e repressão<sup>234</sup>.

A aquisição da notícia do crime na atividade da Polícia Judiciária merece uma análise particular dadas as suas competências extraprocessuais, com base nas categorias criminais e criminológicas referenciadas na LOPJ<sup>235</sup>.

Na sequência da aquisição da notícia do crime, não existe enquadramento legal para “pré-inquéritos”, tendo em conta que esta determina o dever de comunicação ao Ministério Público. Por sua vez, o Ministério Público abre obrigatoriamente um inquérito, implicando esta obrigação o controlo sobre todas as eventuais atividades levadas a cabo pelo Ministério Público, baseadas em quaisquer suspeitas de crimes.<sup>236</sup>

Os atos relacionados com a aquisição da notícia de crime, em sentido material, só terão relevância processual, se estiverem diretamente relacionados com a mesma de uma forma imediata e não extemporânea<sup>237</sup>.

Os atos cautelares decorrem de uma substituição precária do Ministério Público dentro dos pressupostos legais, e terão sempre de estar ligados a dois requisitos cumulativos: 1) integrarem-se na competência de coadjuvação com o Ministério Público ligada às finalidades do inquérito; 2) serem realizados de acordo com os pressupostos da necessidade e da urgência. A sua verificação deverá ser precedida de comunicação imediata à autoridade judiciária (artigos 245.º, 248.º, 253.º e 259.º do

---

<sup>232</sup> MESQUITA, Paulo Dá, *op. cit.* p. 398 segundo este autor, neste caso não há enquadramento legal para que sejam dadas orientações internas (na estrutura hierárquica da polícia) dirigidas ao investigador que visem o inquérito.

<sup>233</sup> MESQUITA, Paulo Dá - *Processo Penal, Prova e Sistema Judiciário*. Coimbra: Coimbra editora, 1ª edição, Setembro, 2010. p. 382.

<sup>234</sup> Já que os organismos com funções de Polícia são entidades privilegiadas para recolha da notícia do crime. Neste sentido, e mais desenvolvidamente MESQUITA, Paulo Dá - *Processo Penal, Prova... op. cit.*, p. 382.

<sup>235</sup> Idem, *ibidem*. p. 383.

<sup>236</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>237</sup> Idem, *ibidem*. p. 384

CPP). Fora do quadro da urgência e perigo na demora, depende da mediação do MP através de um despacho de delegação de competências.

Os atos pré-processuais (atos cautelares), praticados por iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal, não são originariamente atos processuais, dependendo sempre da sua validação e integração no processo pelas autoridades judiciais, pelo que devem ser sempre objeto de controlo por parte destes (art.253.º e 259.º do CPP), “dado o imperativo constitucional que consagra o monopólio judiciário da primeira palavra na perseguição penal e na proibição de um procedimento administrativo prévio ao processo penal”<sup>238</sup>.

Decorrente do poder de controlo<sup>239</sup>, a competência do Ministério Público abrange a atividade da Polícia Judiciária com relevância processual penal, mesmo aquela que não tenha sido oportunamente comunicada<sup>240</sup>.

Decorrente do poder de orientação da atividade processual dos órgãos de polícia criminal, está a garantia judiciária<sup>241</sup>, mas também um imperativo de eficácia, “que implica unidade do poder jurídico e da responsabilidade relativamente ao inquérito, enquanto fase de investigação pré-acusatória”<sup>242</sup>.

A delegação de competências na polícia para proceder a quaisquer diligências e investigações relativas ao inquérito são limitadas, por nesse conceito se enquadrarem competências indelegáveis<sup>243</sup>. Apesar disso, é reconhecida que, em casos de investigações complexas (como é o caso do crime organizado), exigirão um empenho especial da capacidade técnico funcional das polícias, o que determina que, nesses casos a delegação de competência, devam visar a globalidade da investigação (n.º4 do art.270.º do CPP), excetuando-se as medidas do n.º 2 do mesmo artigo, que exigem uma maior responsabilização do titular da ação penal. Nesse caso, a polícia atuará no âmbito do despacho que lhe dará o encargo para atuar dentro da sua autonomia técnica e tática. Contudo, a investigação terá de ser sempre dirigida à obtenção de indícios suficientes de factos que terão necessariamente de ser comunicados à

<sup>238</sup> Nesse sentido MESQUITA. cfr. idem, ibidem.

<sup>239</sup> Dá Mesquita, explica de forma pormenorizada o alcance desse controlo o qual poderá traduzir-se num controlo desconcentrado, ou concentrado cfr. Idem, ibidem.

<sup>240</sup> Idem, ibidem.

<sup>241</sup> Sobre este conceito vid. MESQUITA, Paulo Dá - *Processo Penal, Prova... op. cit.*, p. 23-51 e 154-163 onde constam referências bibliográficas alusivas a este tema.

<sup>242</sup> Idem, ibidem. p. 391.

<sup>243</sup> Idem, ibidem, p. 391 e 392.

autoridade judiciária para avaliação e correspondente enquadramento jurídico-penal<sup>244</sup>.

Em consequência, todos os atos praticados por órgão de polícia criminal que não se enquadrem nestes precisos termos são ilegais, tornando-se inadmissível a sua validação pelo Ministério Público, por dois motivos: por colidir com o imperativo constitucional de garantia judiciária; e por culminar numa nulidade insanável da al. b) do art.119.º do CPP.

#### **6.4. Prevenção, Repressão, Estado de Direito e o Perigo das Contaminações**

Num momento em que a prevenção primária e a segurança se impõem enquanto prioridade, numa sociedade de risco, abrindo uma luz aos meios limitadores dos direitos fundamentais, a instrumentalização do processo penal para fins preventivos da polícia ou de serviços de informações, bem como a emersão de tendências de securitização do direito penal, que funcionam como políticas de exceção, é um caminho perigoso, pondo em causa o Estado de Direito.

Na teoria de *Carl Schmitt*<sup>245</sup> o conceito de exceção traduz uma realidade de tal forma perigosa que é capaz de ameaçar a existência do próprio Estado<sup>246</sup>.

Como refere SINTRA<sup>247</sup>, *“o conceito de técnicas especiais de investigação criminal, engloba a atividade policial dissimulada, de natureza confidencial ou até secreta, que é desenvolvida com a finalidade de obter fluxos de informação tratada (intelligence) respeitante à atividade de pessoas suspeitas e/ou recolher material probatório resultante da sua participação em práticas delituosas, a nível individual e/ou no seio de grupos criminosos organizados (...) mediante recurso a adequados meios humanos e/ou técnicos.”*

Como decorre do n.º 4 do art.34.º da CRP, *“é proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal”*. De igual modo, o art.18.º da CEDH prevê que as restrições de direitos e liberdades *“só podem ser aplicadas para os fins que forem previstos”*.

<sup>244</sup> Neste sentido nota 19 em MESQUITA, Paulo Dá - *Processo Penal, Prova... op. cit.*, p. 390.

<sup>245</sup> Schmitt, Carl (1996) - *The Concept of the Political*. University of Chicago Press. U.S.A.

<sup>246</sup> Entende este autor que, perante uma ameaça de relevo, a estabilização da paz pública poderá ser feita mediante a suspensão do ordenamento jurídico.

<sup>247</sup> Cit: SINTRA, António, op. cit., p. 176.

Dessa forma, os meios excepcionais de recolha de informação, estão confinados aos princípios do primado do direito e da legitimidade democrática, com estrita observância pelos diplomas em matéria de Direitos Humanos, aos princípios fundamentais da administração pública e às disposições sobre a atividade da polícia com consagração na lei constitucional.

Nesse plano, para a atividade de produção de inteligência criminal, assume particular relevância o respeito pelos princípios: (i) da necessidade, em restringir os direitos dos cidadãos; (ii) da adequação, entre a atuação policial e o valor constitucional a salvaguardar; (iii) e da proporcionalidade, entre o direito sacrificado e o benefício que se pretende alcançar.

Resulta da análise supra que a cooperação internacional e a partilha de informação a nível nacional e internacional, entre FSS e Serviços de informações estão a tornar mais fortes os Estados, na sua função executiva de segurança e prevenção criminal, fragilizando, contudo, o Sistema de Justiça, na sua atividade de salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Apesar de haver uma maior evidência probatória, esta, agora, está mais vulnerável às nulidades formais e materiais.

### **6.5. Criminalização Antecipada e Direitos Fundamentais**

Particularmente impulsionada pelos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, e consequência do esforço internacional de normatização desta matéria, os tradicionais conceitos, sobre os diferentes graus de intromissão do Estado, nos Direitos fundamentais dos seus cidadãos, tem-se vindo a alterar, cada vez mais, em função da nova realidade fenomenológica, distinta sobretudo por um grau de complexidade que a marca<sup>248</sup> por diversos fatores, nomeadamente, a globalização, o risco permanente (decorre do conceito de sociedade de risco), a irreversibilidade dos danos causados, entre outros (que temos vindo a expor), pondo em causa as estruturas que alicerçaram o direito constitucional e o direito penal.

A intervenção subsidiária do direito penal, veio impor, por um lado a alteração dos termos de prevenção de danos sociais graves e, por outro, a necessidade de cooperação internacional, na aceção de um modelo global de prevenção e repressão

---

<sup>248</sup> CUNHA, Ricardo Sousa da, *op. cit.*, p. 451.

mais eficaz, evitando a existência de dissemelhanças legislativas, que apontam para uma significativa alteração do modelo de intervenção pública de defesa comunitária<sup>249</sup>.

Enfrentar as diferentes formas de crime organizado implica, agora, uma maior restrição de Direitos, Liberdades e Garantias fundamentais de primeira geração, o que tem limites, tendo em conta os valores que regem um Estado de Direito Democrático. Por outro lado, o hipergarantismo conferido ao criminoso ao nível penal e constitucional implicará custos para a vítima e para a sociedade em geral<sup>250</sup>.

Como explica CANOTILHO<sup>251</sup>, *“no plano penal (e processual penal) as refrações do hipergarantismo explicam também a superlativização da cultura iluminístico-liberal centrada na proteção do criminoso com quase completo desprezo pela vítima. O direito penal do cidadão – o Burgerstrafrecht – equivale a um direito penal do criminoso e o direito constitucional das liberdades e garantias implica a centralidade do direito constitucional à liberdade do crime”*.

Contudo, países como os Estados Unidos da América, Inglaterra e Alemanha aprovaram pacotes (dos quais é exemplo, no caso dos EUA, o *“USA Patrioc Act”*<sup>252</sup>), com medidas que anulam esses mesmos direitos. Trata-se de uma redefinição de um “Direito Penal do Inimigo”<sup>253</sup>, para enfrentar uma ameaça como o terrorismo transnacional, que não se enquadra nos tradicionais cânones preventivos do Direito Criminal.

A articulação da sociedade de risco com o “sentimento de segurança”, como faz Jakobs, caracteriza a profunda influência nalguns sistemas penais (norte-americano e

---

<sup>249</sup> Idem, ibidem, p. 454.

<sup>250</sup> Conforme melhor explica CANOTILHO, J. J. Gomes, 1941 - *Terrorismo e Direitos Fundamentais*. In: criminalidade organizada e criminalidade em massa. Coimbra: Coimbra editora, 2009. p. 20.

<sup>251</sup> Idem, ibidem.

<sup>252</sup> O *“USA Patrioc Act”*, permitiu ao governo americano, por meio dos serviços de inteligência, perscrutar dados e informações sobre a vida privada de todas as pessoas (físicas e jurídicas), que por ventura pudessem estar indiciadas ou ligadas a grupos terroristas; pune manifestações de estrangeiros residentes ou não; prevê a possibilidade de intervenção Estadual, direta ou indiretamente nas liberdades de associação ou reunião; permite a prisão por prazo indeterminado; e deportação de estrangeiros; coibição de ir e vir sob o pretexto de existirem indícios de atividades relacionadas com o terrorismo.

<sup>253</sup> Que na teoria de Jakobs, o “inimigo” nega-se a si próprio como pessoa, aniquila a sua existência, exclui-se de forma voluntária e a título permanente da sua comunidade e do sistema jurídico que a regula, pelo que não deverá beneficiar das prerrogativas atribuídas ao cidadão comum. O fim das penas substitui-se da tradicional função geral preventiva socialmente integradora, por uma repressão expiatória, através da segregação e neutralização do criminoso, que pelo seu comportamento desestabilizou as expectativas normativas da sociedade, colocando-se em guerra contra esta. Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes, *op. cit.*, p. 23 e para uma visão mais aprofundada sobre esta temática ver G. Jakobs/M. Cancio Meliá, *“Derecho Penal del Enemigo”*, 2003, Madrid.



européu), na luta contra o crime organizado, nomeadamente no que diz respeito à “criminalização antecipada”<sup>254</sup>, que se reconduz aos seguintes vetores<sup>255</sup>: “(i) tutela marcada e intencionalmente antecipada de bens jurídicos (segurança, ordem, bens materiais e pessoais); (ii) centralidade do paradigma do crime de perigo indireto de forma a possibilitar a incriminação de condutas, que em abstrato se revelam inidóneas e desadequadas para criar aquelas situações de perigosidade legitimadoras de antecipação de intervenção penal; (iii) formulação estrutural dos pressupostos incriminadores, com especial subvalorização dos pressupostos objetivos essenciais do direito penal; (iv) inversão do ónus probandi atenuando a presunção de inocência do arguido; (v) radicalização da pena de prisão nos seus limites máximos e mínimos, e intensificação do rigor repressivo nas várias modalidades de execução de penas acompanhada de bloqueio a políticas criminais alternativas”.

O conceito de “criminalização antecipada” caracteriza bem o atual regime de combate ao financiamento do terrorismo, porque todo ele se traduz numa antecipação estadual em matéria penal, ao atribuir (e conferir) a entidades privadas e públicas, o dever (e a possibilidade) de monitorizar diariamente transações financeiras, acesso a registos, dados pessoais e profissionais sem qualquer tipo de consentimento por parte do cidadão ou mesmo por decisão judicial.

A alteração da tradicional postura reativa, face à lesão ou ameaça de lesão dos direitos fundamentais individuais, para uma postura cada vez mais preventiva e precaucional, apresenta-se como ameaçadora, para a lesão de direitos fundamentais até então protegidos, nomeadamente pela violação do carácter subsidiário da intervenção estadual em matéria criminal<sup>256</sup>.

O Estado abriu-se, assim, a uma transformação do direito penal em favor da eficácia, pondo em dúvida a sua intervenção como última ratio, transformando-o num instrumento de polícia e de “cruzada contra os inimigos”<sup>257</sup>, operada por um modelo preventivo, face ao perigo de lesão de valores intrínsecos a um Estado Constitucional de Direito Democrático, de raiz liberal.

Para minimizar esta transformação (operada pela securitização), “à luz da típica violência do instrumentário de Direito Penal”, impõe-se uma especial observação do

<sup>254</sup> Designação atribuída na doutrina germânica “*Vorfeldkriminalisierung*”.

<sup>255</sup> Conforme descrito por CANOTILHO, J. J. Gomes, *op. cit.*, p. 20.

<sup>256</sup> CUNHA, Ricardo Sousa da, *op. cit.*, p. 453.

<sup>257</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *op. cit.*, p. 20.

Princípio da Proporcionalidade, perante o perigo de lesão de Direitos Fundamentais<sup>258</sup>.

O direito penal orientado para a prevenção geral e especial não é suficientemente eficaz ou mesmo capaz de garantir o Estado de direito para os cidadãos, pelo que o aperfeiçoamento dos esquemas organizatórios e funcionais, que visam a defesa dos cidadãos perante os perigos e o combate preventivo da criminalidade, é a palavra de ordem contra o terrorismo<sup>259</sup>.

Agora, o dogma republicano-democrático da separação radical entre segurança interna e externa e os conceitos de Estado preventivo e de arquitetura de segurança estão a ser profundamente reestruturados e têm que se coadunar com os princípios estruturantes jurídico-constitucionais do Estado de Direito.

---

<sup>258</sup> FIGUEIREDO DIAS, PIERRE-HENRI BOLLE, KONRADE HOB – *Conclusions*. p. 133 ss. *apud* CUNHA, Ricardo Sousa da, *op. cit.*, p. 453.

<sup>259</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *op. cit.*, p. 29.

## CONCLUSÃO

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, seguiu-se um rumo legislativo de prioridade no combate ao terrorismo, considerando-se que a luta contra o financiamento do terrorismo constituía vertente decisiva nesse combate.<sup>260</sup>

Esse novo rumo legislativo, centrado no esforço de harmonização legislativa e na partilha de informação, numa crescente demanda preventiva e de segurança, promoveu como cenário de fundo um direito penal (e processual penal), que se move hoje numa sociedade de risco, aliada a instrumentos e mecanismos de combate modernos mais eficientes. O quadro recente da emergência de um “novo terrorismo”, é ilustrativo de uma ameaça transnacional, heterogénea e imprevisível e favorece a consolidação desta “nova era” política e jurídica de combate a estes fenómenos.

O objeto a que nos propusemos serviu o propósito de conhecer a produção, partilha e gestão de informações na investigação criminal, ao nível do crime de financiamento do terrorismo.

Assim, como objetivo global, determinamos o papel da Polícia Judiciária na prevenção, investigação e gestão de informações, associada a esta tipificação criminal, que foi recentemente introduzida no nosso ordenamento jurídico, e concluímos que:

O financiamento do terrorismo prossegue os seus objetivos de uma forma abrangente, consumindo as mais variadas formas de criminalidade grave. De acordo com a análise efetuada, a respeito dos meios e formas de financiamento do terrorismo, estamos perante estruturas, que adotam modelos empresariais com hierarquia própria, divisão de trabalho, especialização e planeamento operacional, com códigos comportamentais bem definidos, dotadas de meios tecnológicos que favorecem a rapidez, a eficácia e o anonimato, bem como de procedimentos e sistemas defensivos, assumindo proporções de um combate desigual.

Tendo em conta o grau de complexidade e de imprevisibilidade desta ameaça, as forças e serviços de segurança partem diminuídos, pelo que as informações de segurança e a prevenção criminal são inevitáveis fazendo: (i) diminuir o grau de

---

<sup>260</sup> Conforme foi desenvolvido na secção 2: a nível internacional, o GAFI reviu as suas 40 recomendações, e emitiu um conjunto de 9 recomendações especiais, por forma a abranger o financiamento do terrorismo (2003); A nível da UE, essas alterações traduziram-se nas Diretivas 2005/60/CE e 2006/70/CE; A nível nacional a Lei 25/2008 revogou a Lei 11/2004. Desde então o regime de combate ao BC passa a ser também o Regime de combate ao FT. É também neste momento que se autonomiza o regime repressivo de FT, mediante a introdução do art. 5.º-A na LCT.

incerteza do processo de decisão do Estado; (ii) neutralizar o efeito surpresa das ameaças com que os Estados estão submetidos e; (iii) acompanhar o presente e, quando possível, antecipar o futuro.

No entanto, a competência dos serviços de inteligência no âmbito do processo penal é muito limitada. Os serviços de inteligência são competentes para a recolha de informação e produção de inteligência de interesse estratégico, de acordo com as políticas de segurança e defesa do Estado, não podendo praticar atos de polícia. Neste caso, a partilha de informações é a única intervenção que estes poderão ter, desde que numa fase pré-processo, que se limitará a dar conhecimento da notícia de um crime. A investigação criminal tem sempre a supervisão e direção do inquérito por parte do MP e em sede de inquérito uma informação tem sempre que ser confirmada e convertida em evidência probatória caso contrário será inútil.

Por outro lado, intrinsecamente ligado ao conceito de investigação criminal, está a produção e gestão de informações, enquanto ferramenta e enquanto pilar. Da análise efetuada, no plano da investigação criminal ao financiamento do terrorismo, verifica-se que a partilha de informações é centralizada/assegurada pela Polícia Judiciária, a quem é cometida a investigação deste tipo de criminalidade, e poderá resultar: (i) da congregação das UIF de vários países, pelo Grupo Egmont, mediante uma rede informal de partilha de informação e de conhecimentos; (ii) da atividade desenvolvida pela INTERPOL e pela EUROPOL que funcionam como um ponto de contato para a partilha de informações entre vários países; (iii) das reuniões em sede de UCAT, que no âmbito nacional asseguram a partilha de informação entre as FSS e os Serviços de Inteligência; (iv) de um conjunto de entidades individuais e coletivas, públicas e privadas, que estão sujeitas, por imposição da Lei (n.º 25/2008) à partilha de informações com a Polícia Judiciária (através da UIF); (v) ainda no seio da UIF, destaque-se o papel do Grupo Permanente de Ligação (GPL), de onde resulta a partilha de informações e o acesso a bases de dados da Direção Geral dos Impostos e Direção Geral das Alfândegas e dos Impostos Espaciais sobre o Consumo; (vi) das técnicas aplicadas como suporte em ações de investigação de índole pró-ativa e reativa, nomeadamente: das ações encobertas; da gestão e o controlo de colaboradores; da proteção de testemunhas; das entregas controladas; do seguimento e da vigilância eletrónica, onde se inclui a interceção de comunicações.

Nesse plano, verificamos que os mecanismos legais criados para fazer face ao crime organizado, favoreceram a implementação das denominadas “técnicas especiais de recolha de informação para efeitos de investigação criminal”. Inevitavelmente, a informação privilegiada recolhida destas fontes, e seu consequente tratamento, favorecem a subsunção de condutas a tipos de ilícitos e determina a emanção de provas em tempo real.

Todavia, decorrente deste novo paradigma de investigação criminal, centrado sobretudo na componente da produção e gestão de informações, resultam óbvias consequências no plano processual e constitucional. Decorre dessa análise que:

- (i) O sentido e a lógica dos novos instrumentos processuais lançaram a investigação criminal para uma fase pré-processual, pondo em causa dois vetores constitucionalmente protegidos, a saber: a estrutura do processo penal, e a salvaguarda de Direitos, Liberdades e Garantias dos cidadãos;
- (ii) A atividade de informações, e, por sua vez, os limites da atividade da polícia e da sua livre iniciativa, estão intimamente ligados a dois conceitos: competência para prevenção criminal e competência cautelar. Relativamente ao primeiro, não tem um regime geral que o regule, não tem natureza processual, no entanto o legislador caminha no sentido de transformar o instrumento do processo penal num instrumento de política de segurança. No que diz respeito à competência cautelar, verifica-se que não tem natureza processual, limita-se à aquisição da notícia do crime, dependendo de convalidação por parte da autoridade judiciária que a incorpore no processo, e só terá relevância processual se for comunicada de forma imediata e não extemporânea;
- (iii) Uma redefinição do “direito penal do inimigo” explica a profunda influência que se verifica no nosso sistema penal, nomeadamente no que diz respeito à “criminalização antecipada”, e caracteriza a “nova era” política e jurídica do combate à criminalidade dos novos tempos, sobretudo à criminalidade organizada e terrorista, a qual, apesar de tornar mais forte a posição dos Estados na sua função executiva de segurança e de prevenção criminal, fragiliza, contudo, o Sistema de Justiça, na sua atividade de salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Podemos então, de uma forma geral, concluir que, os caminhos trilhados pelo direito e pela justiça, no combate ao crime organizado, em geral, e ao financiamento

do terrorismo, em especial, transformaram o conceito de investigação criminal, e levaram o legislador a optar por atribuir competências à Polícia Judiciária, no campo da prevenção criminal, e, desta forma, dotá-la legalmente de meios legais para funcionar como um verdadeiro “Serviço de Inteligência Judiciária”<sup>261</sup>, cabendo agora aos restantes atores judiciais (MP, JIC e advogados) salvaguardar com maior proximidade e envolvimento os interesses dos cidadãos, em matéria de restrição de direitos, liberdades e garantias.

---

<sup>261</sup> Expressão nossa.

## BIBLIOGRAFIA

- ABADINSKY, Howard, *Organized Crime*, Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1987.
- AGUIRRE, Mariano - *De Onde Vem o Dinheiro que Financia o Estado Islâmico?*. BBC Brasil (26 Ago 2014). [consultado em 19-11-2015] disponível em WWW:URL:[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140825\\_financiamento\\_estado\\_islamico\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140825_financiamento_estado_islamico_lgb).
- ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Pinto de - *Comentário de Código Processo Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 4ª ed.. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011. ISBN 978-972-54-0295-5.
- BECK, Ulrich - *La sociedad del Riesgo. Facia una nueva modernidade*. Barcelona: Ed. Pardós, 1998. 400 p.. ISBN 9788449318924.
- BIANCO, Alexandre Solon - *Os Circuitos de financiamento do terrorismo*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005. [s.n.]. Relatório de mestrado para a cadeira de Relações Internacionais.
- BRAZ, José - *Investigação Criminal: a Organização, o Método e a Prova: Os Desafios de uma Nova Criminalidade*. Pref. António Lourenço Martins. 3ª ed.. Coimbra : Almedina, 2013. 387 p.. ISBN 978-972-40-5317-2.
- CANAS, Vitalino 1959 - *As Medidas de Natureza Preventiva Contra o Branqueamento e o Financiamento do Terrorismo*. In: Revista da Ordem dos Advogados. Lisboa. A. 68. nº 2/3 (Set. - Dez. 2008), p. 811-900. ISSN 0870-8118.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, 1941 - *Terrorismo e Direitos Fundamentais*. In: criminalidade organizada e criminalidade em massa. Coimbra: Coimbra editora, 2009. p. 19-30. ISBN 978-972-40-3831-5.
- CARDOSO, Egídio - *Hawala : Os Sistemas Informais de Transferência de Valores*. In: Investigação criminal. Lisboa, 2011. Nº 3 (Jun. 2012), p. 116-137. ISSN 1647-9300.
- CARRAPIÇO, Helena - *O Crime Organizado Transnacional na Europa, Origens, Práticas e Consequências*. Lisboa: Cadernos do IDN, 1, 2006. 29 p.. ISBN (Brochado).
- COAF - *Vinte Casos Relacionados ao Financiamento do Terrorismo, Coletados pelo Grupo de Egmont e pelo GAFI/FATF*. 02/09/2015. [consultado em 29 Nov. 2015]. Disponível em WWW:URL:<http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/pld-ft/publicacoes/financiamento-do-terrorismo>.

- Conselho da União Europeia - Relatório final sobre a segunda ronda de avaliações na Execução da Lei e seu Papel na Luta contra o Tráfico de Droga n.º 9615/2/03 REV 2 CRIMORG 43 de 22 de setembro de 2003. [Consult. em 28 Nov. 2015]. Disponível em WWW:URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/dynadoc/out/jai/pt/st009615\\_3\\_03rev3pt.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/dynadoc/out/jai/pt/st009615_3_03rev3pt.pdf).
- Conselho da União Europeia - Revisão da Estratégia contra o financiamento do Terrorismo. 17 de julho de 2008. [Consult. 13 Set. 2015] disponível em WWW:URL:<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=PT&f=ST%2011778%202008%20REV%201>.
- Conselho da União Europeia - *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. 30 de novembro de 2005. [Consult. 29 Nov. 2015] disponível em WWW:URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:l33275>.
- COSTA, Jorge - *O Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo: Algumas Notas Sobre a Experiência Portuguesa*. In: Polícia e Justiça. [Lisboa], 2005. Série 3, n.º 6 (Jul.-Dez. 2005), p. 189-205. ISSN 0870-4791.
- COSTA, José de Faria e - *O Perigo em Direito Penal*. Coimbra editora, 2000. 709 p. ISBN: 9720032004616.
- CUNHA, Ricardo Sousa da - *A prevenção dos crimes de branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo : da previsão internacional à vigência na RAEM*. In: Branqueamento de capitais e injusto penal: análise dogmática e doutrina comparada Luso-Brasileira. Coord: Luciano Nascimento Silva, [e] Gonçalo Sopa de Melo Bandeira. Colab.: Agostinho Veloso da Silva.. [et al.] . - Lisboa : Editorial Juruá, 2010. p. 451-484. ISBN 978-989-8312-20-4.
- DIAS, Jorge de Figueiredo - *O Direito Penal na Sociedade de Risco*. In: *Temas Básico da Doutrina Penal*. Coimbra: Coimbra Editora. 2001. 394 p., ISBN 9789723210125
- DIAS, Jorge de Figueiredo, 1937 - *As Associações Criminosas no Código Penal Português de 1982: arts. 287º e 288º*. Coimbra: Coimbra editora, 1988. 82 p.. Sep. de: Revista de legislação e de jurisprudência, n.ºs 3751/3760.
- DUARTE, Jorge Manuel Vaz Monteiro Dias - *Branqueamento de capitais : o regime do D.L. 15/93, de 22 de Janeiro, e a normativa internacional*. Porto: Publicações



- Universidade Católica, 2002. 210,[1]p. (Colecção Estudos e Monografias) ISBN 972-8069-47-2.
- EGMONT - *About the Egmont Group*. [consultado em 23/09/2015] disponível em WWW:URL:<http://www.egmontgroup.org/about>.
- EUROPOL - *Final Report of The Task Force on Combating Terrorist and Foreign Fighter Travel, Homeland Security Comittee*, setembro 2015, p.6 a 14. [consultado em 01/10/2015]. Disponível em WWW: URL: <https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2015/09/TaskForceFinalReport.pdf>.
- EUROPOL - *Te-Sat 2014: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*. [consultado em 14/09/2015] disponível em WWW:URL: <https://www.europol.europa.eu/content/te-sat-2014-european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2014>.
- FATF – *Who We Are?*. [consultado em 23-09-2015]. Disponível em WWW:URL:[fatf-gafi.org/about](http://fatf-gafi.org/about).
- FERNANDES, Conde - *Comentário das Leis Penais Extravagantes*. Vol. 1. Coord.: Paulo Pinto de Albuquerque, [e] José Branco. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010. ISBN. 978-972-54-0282-5.
- FERNANDES, Luís Miguel Fiães - *Terrorismo: dependência e simbiose com a criminalidade organizada transnacional*. Politeia. Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Coimbra, a.1n.1 (Jan.-Jun.2004). p.7-40.
- FERREIRA, Antunes M. A. - *Investigação Criminal: Uma perspetiva Introdutorial*. In: Polícia e Justiça. EPJ. Outubro de 1985. p. 4-8.
- FOLGADO, António - *Cooperação internacional no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo: perspectivas*. In: Polícia e justiça, Barro, S.3 n.esp. (2004), 69-82.
- GOMES, L. Flávio e Raul Cervini. *Crime organizado. Enfoques Crimonologic, jurídico e politico-criminal*. Ed. RT S. Paulo, 1997.
- INÁCIO, André. *Informações de Segurança e Transparência Democrática: o Indispensável Equilíbrio*. In: *Investigação Criminal*. Lisboa, 2011, n.º 7 (Junho 2014). p. 72-86. ISSN 1647-9300.
- Jornal de Notícias. *Autenticidade do vídeo do Estado Islâmico é altamente provável*. (01/02/2015) [consultado em 19/10/2015] disponível em:

WWW:URL:[http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content\\_id=4375351](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=4375351).

MANNHEIM, Hermann - *Criminologia Comparada*. F. Caloust Gulbenkian. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1984. Vol. 1: 1986. - 640 p..

Manuel Monteiro Guedes. *Processo Penal*. Tomo I, 3ª ed. Lisboa: Edições Almedina. 2010. ISBN 9789724042077.

MENDES, Paulo de Sousa - *O Branqueamento de Capitais e a Criminalidade Organizada*.

In: Estudos De Direito E Segurança. André Inácio. [et al.]. Coord.: Jorge Bacelar Gouveia, Rui Pereira. Coimbra: Almedina, 2007. p. 337-349. ISBN 978-972-40-3053-1.

MENDES, Paulo Sousa - *Vale a Pena o Direito Penal do Ambiente?*. Lisboa: AFFDL, 2000. 229 p.

MESQUITA, Paulo Dá - *Direcção do inquérito penal e garantia judiciária : investigação criminal, repartição de funções dos órgãos do Estado e sistemas de controlo : estatuto e competências do Ministério Público : poderes dos órgãos de soberania politicamente conformadores, do juiz de instrução e dos órgãos de polícia criminal*. Coimbra : Coimbra Editora, 2003. 389 p, ISBN 972-32-1195-5.

MESQUITA, Paulo Dá - *Processo Penal, Prova e Sistema Judiciário*. Coimbra: Coimbra editora, 1ª edição, setembro 2010, 450 p.. ISBN 978-972-32-1842-8.

MINGARDIN, Guaracy - *O Estado e o Crime organizado*. S. Paulo: IBCCrim, 1998, 239 p.

MIRANDA, Rui - *A Polícia Judiciária na Prevenção, Investigação e Gestão de Informações Sobre os Crimes de Organizações Terroristas e Terrorismo: Proposta de um Novo Modelo*. In: *Investigação criminal*. Lisboa, 2011. Nº 2 (Nov. 2011), p. 146-173. ISSN 1647-9300.

MURTEIRA, Mário - *Globalização*. Ed. Quimera, Lisboa, 2003. ISBN: 9789725891001.

PEDROSA, Sílvia - *Unidade de Informação Financeira*. ISPJCC, Polícia e Justiça, III série, Coimbra Editora, 2004.

PEREIRA, Rui - *Terrorismo e Insegurança. A Resposta Portuguesa*. In RMP, n.º 98, Lisboa, Minerva, 2 Abr./Jun. 2004, pp. 77-100.

PINTO, Diogo Vaz - *G20. Putin Revela que o Daesh é Financiado por 40 Países, Alguns do G20*. Notícia do Jornal i. Portugal: Period.: diária (18-11-2015). Pag. 16.

PWGT – disponível em WWW: URL:  
<http://www.antyterroryzm.gov.pl/eng/antiterrorism/foreigncooperation/pwgt/688,PWGT.html>.

Relatório final sobre a segunda ronda de avaliações na Execução da Lei e seu Papel na Luta contra o Tráfico de Droga n.º 9615/2/03 REV 2 CRIMORG 43 de 22 de setembro de 2003. [Consult. em 28 Nov. 2015]. Disponível em WWW: URL:[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/dynadoc/out/jai/pt/st009615\\_3\\_03rev3pt.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/dynadoc/out/jai/pt/st009615_3_03rev3pt.pdf).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 - Diário da República, 1.ª série — N.º 36 — 20 de fevereiro de 2015 disponível em WWW: URL:<https://dre.pt/application/file/66567311>.

RODRIGUES, Anabela – *Terrorismo: Natureza e Implicações*. In I Conferência Nacional, 1, ISCSP, Aula Magna Professor Adriano Moreira, 23 e 24 de Abril de 2015 - *Terrorismo: O Desafio à Segurança Interna do Século XXI*. [Sine atas].

SARMENTO, Carlos António de Pina, 1962 - *Operações de Conversão ou Transferência de Vantagens e o Financiamento do Terrorismo*. In: *Investigação criminal*. - Lisboa, 2011-. - N.º 3 (Jun. 2012), p. 168-191. ISSN 1647-9300.

SILVA, Tereza Almeida e - *O Terrorismo de Matriz Islâmica*. In I Conferência Nacional, 1, ISCSP, Aula Magna Professor Adriano Moreira, 23 de Abril de 2015 - *Terrorismo: O Desafio à Segurança Interna do Século XXI*. [Sine atas].

SINTRA, António – *Técnicas Especiais de Investigação Criminal*. In: Lusíada: Política Internacional e Segurança, n.º 4. Lisboa. 2010. ISSN: 1647-1342.

VENTURA, João Paulo - *Terrorismo: da caracterização do fenómeno à reatividade proactiva*. ISPJCC, Polícia e Justiça, III série, Coimbra Editora, n.º 3 (Jan.-Jun. de 2004). p.195-236.

WILENSKY, Alfredo Héctor e JANUÁRIO, Rui - *Direito Internacional Público Contemporâneo : Responsabilidade Internacional do Estado : Terrorismo Internacional: Direito Internacional do Ambiente: Processo de Integração Europeia e os Parlamentos Nacionais*. Lisboa: Áreas editora, 2003. 221 p.. [Coleção de Direito] ISBN 972-8472-55-2.

**Lista de Acórdãos consultados:**

- *Acórdão do TC n.º 465/93*, de 12-8-93, publicado em Diário da República, n.º 212/93 de 09 de Setembro;
- *Acórdão do TC n.º 442/2007*, Processo n.º 815/07, Relator: Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, disponível em WWW:URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070442.html>;
- *Acórdão do TC n.º 334/94*. Processo n.º 111/94, Relator: Conselheiro Sousa e Brito. Publicado no Diário da República, II Série, de 30 de Agosto de 1994;
- *Acórdão do TC n.º 105/2004*, Processo n.º 805/02, 2.ª Secção, Relator: Juiz Conselheiro Paulo Mota Pinto. disponível em WWW:URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040105.html>;
- *Acórdão do pleno de secções criminais do STJ de fixação de jurisprudência n.º13/2007*, in DR, I série, de 13 de Dezembro de 2007, 8903 ss;
- *Acórdão do TEDH Gsell v. Suíça, de 8-10-2009*.

**Lista das principais fontes de pesquisa legislativa:**

- [www.europa.eu](http://www.europa.eu);
- [www.dre.pt](http://www.dre.pt);
- [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt);
- [www.pgdlisboa.pt](http://www.pgdlisboa.pt).